



> Retouradres Postbus 20301 2500 EH Den Haag

De Inspectie Leefomgeving en Transport
t.a.v. de heer J.A. van den Bos,
inspecteur-generaal
Postbus 16191
2500 BD DEN HAAG

**Directoraat-Generaal
Rechtspleging en
Rechtshandhaving**
Directie Rechtsbestel
Afdeling Strafrechtelijk
Bestel en Arbeidsvoorwaarden

Turfmarkt 147
2511 DP Den Haag
Postbus 20301
2500 EH Den Haag
www.rijksoverheid.nl/jenv

Contactpersoon

Datum 23 juni 2020
Onderwerp Uitkomst HUF-toets Besluit bescherming koopvaardij

Ons kenmerk
2946482

*Bij beantwoording de datum
en ons kenmerk vermelden.
Wilt u slechts één zaak in uw
brief behandelen.*

Geachte heer Van den Bos,

Bij brief van 16 april jl., ontvangen op 30 april jl., heeft u mij geïnformeerd over de uitkomst van de HUF-toets die u op mijn verzoek heeft verricht met betrekking tot het concept-Besluit bescherming koopvaardij. Ik ben u erkentelijk voor het verrichten van de HUF-toets, aangezien daarmee een belangrijke stap is gezet in de voorbereiding van de wet- en regelgeving over de bescherming van de koopvaardij.

Op voorhand merk ik daarbij het volgende op.

Financiën

U heeft een inschatting gemaakt van de benodigde incidentele en structurele middelen om uitvoering te kunnen geven aan de nieuwe taken en verantwoordelijkheden, alsmede de voorbereiding daarop. Dit laat onverlet dat in een vervolgstadium, in het bijzonder bij de totstandkoming van de Regeling bescherming koopvaardij, nog een nadere toets zal plaatsvinden. Op basis van de inzichten op dat moment zal dan een meer nauwkeurige raming gemaakt kunnen worden.

De gepresenteerde ramingen zijn door het ministerie van Justitie en Veiligheid gebruikt als handvatten voor het vraagstuk van de benodigde financiële dekking van de kosten die verbonden zijn aan de uitvoering van de Wet ter Bescherming Koopvaardij. Voor de structurele dekking heeft het ministerie max. € 1,1 mln. gereserveerd en voor de incidentele kosten € 1,6 mln. Dit licht ik hierna toe. Ten aanzien van de raming van de structurele kosten merk ik op dat een deel daarvan, voor zover die kosten kunnen worden toegerekend aan de vergunningverlening, zal worden bekostigd door de heffing van leges voor het aanvragen van een vergunning door maritieme beveiligingsbedrijven. Uit de financiële paragraaf van uw toets kan nog niet worden afgeleid welk deel van de geraamde structurele kosten gerelateerd is aan de vergunningverlening en welk deel verband houdt met bestuursrechtelijk toezicht en handhaving. Graag verneem ik hierover nadere informatie van u.

Ik stel mij voor dat de komende periode, waarin de ILT zich zal voorbereiden op de nieuwe taken en verantwoordelijkheden, in onderling overleg wordt gezien welke prioritering van activiteiten geboden is en welke incidentele kosten daaraan verbonden zijn.

Kennis wapens en munitie, resp. ondersteuning door Defensie

U geeft aan dat de ILT geen kennis heeft van en geen ervaring heeft met het geweldsmonopolie, waaronder wapens en munitie in algemene zin, het omgaan met wapens en munitie en het formuleren, uitdragen, opleggen en evalueren van geweldsinstructies. In dat kader wijst u erop dat ondersteuning door Defensie op deze onderwerpen, op verzoek van de ILT, voor onbepaalde tijd en volledig nodig zal zijn en dat u daarbij uitgaat van een resultaatverplichting.

Door Defensie is ondersteuning op het gebied van kennis omtrent wapens en munitie toegezegd. Deze zal in overleg tussen de ILT en Defensie ingevuld worden. Dat geldt zowel voor de wijze van ondersteuning als het afstemmen van de door ILT benodigde capaciteiten van Defensie in dat kader. Omdat het daarbij om advisering gaat, is niet duidelijk op welke wijze daarbij sprake is van een resultaatverplichting. Wat betreft de geweldsinstructie merk ik op dat die in de wet (artikel 9) en het nog vast te stellen Besluit bescherming koopvaardij (artikel 3.4) wordt vastgesteld. De beoordeling van enige geweldsaanwending is aan het Openbaar Ministerie. Uw Inspectie kan overigens op basis van de, na afloop van een transport, verplicht aan de ILT door de teamleider en van de kapitein uit te brengen verslagen van de feitelijk meegebrachte gewelddmiddelen, de door vergunninghouder ingezette maritieme beveiligers en de eventuele aanwending van de gewelddmiddelen, op eenvoudig administratieve wijze vaststellen of daarmee is voldaan aan de voorschriften van het Besluit bescherming koopvaardij.

Model b niet uitvoerbaar

In uw brief geeft u aan dat de ILT vooralsnog niet zou kunnen werken met de 'terugvaloptie' waarbij de ILT vergunningaanvragen toetst op de aanwezigheid van de benodigde certificaten en op de aanvullende wettelijke eisen. De oorspronkelijke wet gaat ervan uit dat de certificerende instellingen behalve op ISO-normen, ook toetsen op de aanvullende Nederlandse normen. Voortschrijdend inzicht dwingt inmiddels tot het laten vervallen van dat model. Certificerende instellingen tonen zich in de praktijk slechts bereid aan de ISO-normen te toetsen. Daarbij komt dat certificerende instellingen ook niet zijn geaccrediteerd om aan de aanvullende Nederlandse eisen te toetsen. De 'terugvaloptie' is het enige realistische en praktisch werkbaar model. Ik realiseer me dat daaraan praktische en organisatorische consequenties verbonden zijn voor uw Inspectie. Dat onderstreept het belang om in de komende periode ook in onderling overleg te bezien op welke wijze het normenkader aanvulling of verduidelijking behoeft, om de risico's die u in dit verband in uw toets signaleert, te ondervangen.

Normenkader niet compleet

U stelt terecht vast dat het normenkader nog niet compleet is. Zo is de ministeriële regeling nog in ontwikkeling. Andere ministeriële besluiten van ondergeschikte aard, zoals het mandaat aan ILT en Kustwacht, de aanwijzing van geaccrediteerde ISO-certificerende instellingen, kunnen pas worden genomen en gepubliceerd als daarvoor een juridische grondslag is. Ik stel mij voor dat uw Inspectie om een aanvullende HUF-toets zal worden gevraagd als de concept-ministeriële regeling gereed is. Op dat moment zal een goed beeld bestaan van het totale pakket aan wet- en regelgeving, dat ook het Reparatiwetsvoorstel en het concept-Besluit bescherming koopvaardij omvat.

Dat laat onverlet dat bij de totstandkoming van deze regelgeving graag gebruik wordt gemaakt van de expertise van de ILT.

Directoraat-Generaal
Rechtspleging en
Rechtshandhaving
Directie Rechtsbestel

Daarbij wijs ik op voorhand op een specifiek aandachtspunt dat regeling behoeft en dat betreft de vaststelling van de (hoogte van de) leges voor het aanvragen van een vergunning. Bij het voorstel van Wet ter bescherming koopvaardij is het uitgangspunt vastgelegd dat de leges kostendekkend zullen zijn. Ten behoeve van de voorbereiding van de ministeriële regeling vraag ik u hierbij een voorstel te doen – op basis van model b (de terugvaloptie) – voor de hoogte van de leges voor een vergunningaanvraag, daarbij rekening houdend met de jaarlijkse apparaatskosten voor de vergunningverlening en het jaarlijks aantal redelijkerwijs te verwachten vergunningaanvragen door maritieme beveiligingsbedrijven.

Datum
23 juni 2020

Ons kenmerk
2946482

Strijdigheid met ILO-verdrag?

Artikel 7 van de WtBK bepaalt dat het particulier maritiem beveiligingspersoneel dat op een transport wordt ingezet niet als zeevarend wordt aangemerkt. De memorie van toelichting bij het wetsvoorstel geeft in dat verband aan dat de eisen die aan zeevarenden worden gesteld en de rechten waarop zij aanspraak maken, bijvoorbeeld met betrekking tot de ruimten waarin zij verblijven, niet van toepassing op particuliere maritieme beveiligers.

U acht deze bepaling strijdig met het ILO-verdrag.

In reactie daarop wijs ik erop dat in internationale verdragen niets is geregeld over de status van particuliere beveiligers, en dat het aan de nationale wetgever is om desgewenst in wettelijke voorschriften te voorzien. Het staat de nationale wetgever vrij te regelen dat deze maritieme beveiligers boventalligen zijn en geen zeevarenden. Met artikel 7 van de WtBK heeft de wetgever in Nederland ook de lijn van België, het Verenigd Koninkrijk en Griekenland, gevolgd die expliciet in hun wet- en regelgeving hebben bepaald dat het maritiem beveiligingspersoneel niet als zeevarenden wordt aangemerkt. Daarbij verwijs ik voor nadere achtergrondinformatie naar een artikel uit 2017 van M. Vasili van de Erasmus Universiteit Rotterdam, waarin zij ingaat op de status van maritiem beveiligingspersoneel.¹ Aangezien daarmee voldoende duidelijkheid bestaat over de bevoegdheid van de nationale wetgever om eigen afwegingen te maken over de status van het maritiem beveiligingspersoneel, zie ik thans geen toegevoegde waarde voor een advies van de commissie zeevarenden terzake.

Voor de uitvoeringspraktijk van het bestuurlijk toezicht kan uw Inspectie er derhalve vanuit gaan dat het maritiem beveiligingspersoneel op basis van artikel 7 van de WtBK niet als zeevarend wordt aangemerkt.

Verdeling verantwoordelijkheden kapitein, scheepsbeheerder, toezichthouder onvoldoende uitgewerkt

Op basis van de HUF-toets signaleert u dat de verdeling van verantwoordelijkheden van de kapitein, de scheepsbeheerder en de toezichthouder nog onvoldoende zijn uitgewerkt. Ook in de consultatie is op dit vraagstuk gewezen. Mede op basis van de consultatie wordt die verdeling, ook in samenspraak met uw Inspectie, beleidsmatig en juridisch verder verduidelijkt.

¹ Zie ook:

https://www.researchgate.net/publication/319313871_Private_Armed_Guards_as_Seamariners_under_the_Maritime_Labour_Convention_2006

Datum
23 juni 2020

Ons kenmerk
2946482

Geen jurisdictie buitenland

U constateert terecht dat de ILT niet bevoegd is in het buitenland te functioneren. De ILT is echter wel bevoegd om aan boord van Nederlands gevlagde schepen te functioneren, aangezien dat als Nederlands grondgebied geldt.

Nu voornamelijk om praktisch-juridische redenen wordt afgezien van het uitvoeren van toezichthoudende werkzaamheden ter plaatse (spot checks) is het niet nodig in dit stadium daarvoor aanvullende voorzieningen te treffen. Wel wordt de wetgeving zo ingericht dat de mogelijkheid tot het verrichten van spot checks in het buitenland in de toekomst niet wordt uitgesloten.

Betrouwbaarheid buitenlandse accrediterende instellingen en beveiligers

U geeft in dat verband onder meer aan dat de ILT niet de betrouwbaarheid van accrediterende instellingen kan controleren.

Ik ga ervan uit dat hierbij sprake is van een misverstand. In reactie daarop benadruk ik dat het niet de taak en verantwoordelijkheid is van de Nederlandse overheid om de betrouwbaarheid van (buitenlandse) accrediterende instellingen te controleren. Hetzelfde geldt voor (buitenlandse) certificerende instellingen. De controle op buitenlandse VOG en medische verklaringen is een terecht aandachtspunt, dat aan de orde zal komen bij het totstandbrengen van de ministeriële regeling. Het Reparatiewetsvoorstel voorziet met het oog daarop overigens in een grondslag voor gegevensuitwisseling met buitenlandse instanties.

Beveiligers en wapens vanaf floating armoury

U wijst erop dat in de praktijk wapens en manschappen aan boord van een Nederlands schip worden gebracht vanaf een floating armoury. Dit zijn schepen met een andere dan de Nederlandse vlag en kunnen schepen zijn van vlaggenstaten met een bedenkelijke reputatie. U wijst erop dat de risico's van het overdragen van wapens, munitie en beveiligers uit schip waar Nederland geen verantwoordelijkheid voor heeft, naar een schip van Nederlandse vlag niet in beeld zijn.

De praktijk die u beschrijft is juist. Om dergelijke risico's te vermijden regelt het concept-Besluit bescherming koopvaardij dat het maritiem beveiligingsbedrijf alleen in zee gaat met floating armouries die beschikken over geldige certificaten met betrekking tot ISO-normen 28000:2007 en 28007:2015 en zich laten controleren door de desbetreffende vlaggenstaat. De praktijk zal uitwijzen of dit een voldoende waarborg is.

Geen boetebepaling voor de scheepsbeheerder

Terecht constateert u dat de wet niet de mogelijkheid kent om een scheepsbeheerder een bestuurlijke boete op te leggen.

Dit lijkt een omissie die wellicht reparatie behoeft. Dit behoeft evenwel afstemming met de initiatiefnemers, met het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat en met de maritieme sector. Over de uitkomst daarvan zult u vanzelfsprekend nader worden geïnformeerd.

In het verlengde daarvan merk ik op dat u uit artikel 17 van de wet afleidt dat de Minister de bevoegdheid heeft bestuurlijke boetes op te leggen (zie ook p. 5 uit de bijlage van uw brief). Evenals bij de vergunningverlening het geval zal zijn, zullen zoals eerder overeengekomen om praktische redenen ook de bevoegdheden tot bestuurlijke handhaving (opleggen bestuurlijke boetes, schorsen of intrekken vergunning) worden gemandateerd aan uw Inspectie.

Over het bovenstaande en eventueel andere aandachtspunten treed ik graag nader in overleg met u.

Ik zal binnenkort het initiatief nemen voor een overleg.

Tenslotte merk ik op dat ook het Openbaar Ministerie in het kader van de strafrechtelijke handhaving van de Wet ter Bescherming Koopvaardij zich zal voorbereiden op de samenwerking met uw Inspectie.

Een afschrift van deze brief stuur ik aan de directeur-generaal Maritieme Zaken en Luchtvaart van het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat, en aan de directeur-generaal Beleid van het ministerie van Defensie.

De Minister van Justitie en Veiligheid,
namens deze,

A.G. van Dijk
Directeur-generaal Rechtspleging en Rechtshandhaving

**Directoraat-Generaal
Rechtspleging en
Rechtshandhaving**
Directie Rechtsbestel

Datum
23 juni 2020

Ons kenmerk
2946482