

HUF-rapportage bij Besluit ter bescherming koopvaardij schepen

V DEF d.d. 16-4-2020

Inleiding

Dit document, de Concept HUF-rapportage bij het concept Besluit ter bescherming koopvaardij schepen (Btbk) heeft tot doel op verzoek van de Minister van Justitie en Veiligheid de handhaafbaarheid de uitvoerbaarheid en de fraudebestendigheid van het Besluit ter bescherming koopvaardij te toetsen. Op 18 februari 2020 heeft de DG Rechtspleging en rechtshandhaving van het Ministerie van Justitie en Veiligheid de HUF-toetsaanvraag aan de IG Leefomgeving en Transport gestuurd. Het voornemen was om uiterlijk op 16 maart de uitkomst van de HUF-toets te bespreken met het Ministerie van Justitie. Mede door de coronacrisis is dat overleg niet doorgegaan.

Voorgeschiedenis

De Wtbk is op 7 juni 2019 gepubliceerd in het Staatsblad 2019, 186¹. De wet treedt in werking op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip. In antwoorden op Kamervragen is als datum 'zo spoedig mogelijk in 2021' genoemd².

Het Btbk en de nota van toelichting zijn op 31 december 2019 voor internetconsultatie ingebracht. Einddatum 1.3.2020. Vindplaats:

<https://www.internetconsultatie.nl/koopvaardijbeschermingsbesluit>. Deze versie van het Btbk en Nota van toelichting zijn de documenten die in deze HUF-toets beoordeeld worden.

Een wijziging van de Wtbk en de nota van toelichting zijn op 22.2.20 voor internetconsultatie ingebracht. Einddatum 13.3.2020. Vindplaats:

<https://www.internetconsultatie.nl/wijzigingswetkoopvaardij>. Deze versie van de wijziging van de Wtbk en de Nota van toelichting zijn de documenten die in deze HUF-toets beoordeeld worden.

Parallel aan de uitvoering van de HUF-toets werkt het Ministerie van Justitie en Veiligheid verder aan wijziging van de Wtbk en het Btbk om de consultatiereacties te verwerken. Het HUF-team neemt kennis van het voortschrijdend inzicht op de wijziging Wtbk en het Btbk, maar voert de HUF-toets desondanks uit op het Btbk dat met de HUF-toetsaanvraag is meegezonden.

Een eerste aanzet voor een Ministeriële regeling (MR) d.d. januari 2020 is door de HUF-groep gelezen, maar maakt geen onderdeel uit van de HUF-toets (bijlage 3). Daarom wordt op verschillende plaatsen in deze HUF-toets vermeld dat de MR er nog niet is.

Scope

De te beoordelen documenten zijn Btbk en de wijziging van de Wtbk en betreft – volgens de HUF-toetsaanvraag – onder meer de volgende onderwerpen:

- het toezicht op de gewelddmiddelen en de nadere geweldsinstructie;
- het toezicht op de veilige opslag van vuurwapens/munitie;
- de vergunning(verlening) zoals beschreven in Hoofdstuk 4 van het Besluit;
- de eisen inzake verlening van de certificaten en de vergunning zoals beschreven in Hoofdstuk 5 en 6 van het Besluit;
- het bestuursrechtelijk toezicht en de handhaving van de wet en de onderliggende regelgeving
- de raakvlakken met de strafrechtelijke handhaving van de wet en onderliggende regelgeving.

¹ <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/stb-2019-186.html>

² Aanhangsel van de Handelingen II, 2019/20, 1728 (2020Z00245)

Beschrijving van de nieuwe taken voor de ILT

Het bewindspersonenoverleg heeft besloten om de ILT aan te wijzen voor vergunningverlening, toezicht en handhaving. Meer in detail betreft dit de volgende taken:

Toestemmingsverlening³ aan de scheepsbeheerder

Deze taken moeten onder tijdsdruk worden uitgevoerd, omdat die over het algemeen kort vóór een transport zullen worden aangevraagd. Vooralnog wordt er van uitgegaan dat uitvoering van deze taken in kantooruren kan plaatsvinden.

- verlenen van een ontheffing als er meer beveiligers a/b meegaan dan volgens het Veiligheidscertificaat toegestaan is.

Vergunningverlening aan PMSC's

- Ontvangen van een vergunningsaanvraag van een PMSC
- Administratieve toetsing van de correctheid en volledigheid van de meegeleverde certificaten (3 stuks)
- Het toetsen van de aanvullende NL eisen⁴ aan de PMSC
- Besluiten (in de zin van de AWB) of de door de aanvrager overlegde certificaten met in achtneming van de Nederlandse wetgeving zijn afgegeven.
- Audit ter plaatse
- Vergunning verlening aan een PMSC en publicatie in Staatscourant (in mandaat)
- Verwerken tussentijdse wijzigingen van de vergunning
- Schorsen of intrekken van de vergunning van een PMSC

Bestuursrechtelijk toezicht op PMSC

De periodieke controle van de PMSC van de certificaten wordt gedaan door de geaccrediteerde certificerende instelling⁵.

- Periodieke controle (audit) van een door de Minister van Justitie aangewezen PMSC op de aanvullende eisen aan het maritiem beveiligingsbedrijf (Bbni art. 5.3 t/m 5. 15);
- Controle op de naleving van het transport⁶;
- Toetsing juiste personen in het team
- Toetsing juiste wapens en overige beveiligingsmiddelen aan boord
- Toetsing juiste wapenkuis en juist gebruik wapenkuis
- Handhaving door opleggen bestuurlijke boete, schorsen of intrekken vergunning (Wtbk art. 17 en MR);
- Rapportage aan Minister J&V m.b.t. toezicht op PMSC's.

Bestuursrechtelijk toezicht op scheepsbeheerder

Vooralsnog wordt er van uitgegaan dat uitvoering van deze taken in kantooruren kan plaatsvinden.

- Ontvangst, lezen, beoordelen en opslaan aanvraag met bijlagen, behorend bij de vergunningaanvraag van de scheepsbeheerder bij de Kustwacht (in mandaat namens MinJ&V (zie Btbk art. 2.2)
- Ontvangst lezen, beoordelen en opslaan toestemming van de Kustwacht aan een scheepsbeheerder voor de inzet van de PMSC voor één transport⁷;
- Ontheffing Veiligheidscertificaat

³ De wet spreekt over toestemmingsverlening voor één transport en niet over vergunningverlening.

⁴⁴ Art 5.3 (eigenschaps- en zeggenschapsstructuur, belanghebbende personen, hoofdvestigingsplaats en nevenvestigingsplaats), Art. 5.4, (continuïteit onderneming), Art. 5.5 (betrouwbaarheid onderneming en de antecedenten van de personen die het beleid van de onderneming bepalen), Art. 5.6 (organisatie onderneming), Art 5.7 (overleggen van bewijzen van intern toezicht door deskundige en onafhankelijke functionarissen) Art. 5.8 (Eisen aan personen die deel uitmaken van het PMSC, omvang van een PMSC, bewijsstukken dat de leden van een PMSC betrouwbaar, medisch geschikt, vakbekwaam en geoefend zijn, ouder dan 18 jaar; omvang van het team minimaal 3 personen,

⁵ De aanwijzing van de certificerende instelling en het toezicht erop wordt niet door de ILT gedaan.

⁶ Hierbij wordt er van uitgegaan dat het Kustwachtcentrum bij de toestemming voor één transport de vergunningsvereisten 5.8 t/m 5.13 heeft gecontroleerd.

⁷ Hierbij wordt er van uitgegaan, dat de rechtmatigheid om een PMSC aan boord te hebben (VPN tenzij ...) getoetst is door de Kustwacht.

- Toetsing overdracht bevoegdheden bij binnenvaren/uitvaren HRA
- Toetsing beschermingsmaatregelen aan BMP5 art 1 sub c Wtbk)
- Reageren op eventuele signalen van rederijen die PMSC's inzetten zonder daarvoor een vergunning te hebben.
- Toetsing aanwezigheid rapport na afloop van een transport
- Rapportage aan Minister J&V m.b.t. toezicht op scheepsbeheerders

Algemene en overkoepelende taken

- Iedere drie jaar stelt de ILT een concept werkplan op, dat ter goedkeuring voor voorgelegd aan de Minister van Justitie en Veiligheid⁸;
- Ieder jaar maakt de ILT een rapport over de bevindingen uit het toezicht en de handhaving voor de Minister van Justitie;
- De ILT onderhoudt contacten met de sector over de uitvoering van de Wtbk en communiceert hierover via internet.
- De ILT onderhoudt contacten met andere overheden over de uitvoering van de Wtbk
- Onderhoud kennis, competenties en specifieke vaardigheden van vergunningverleners, adviseurs en inspecteurs, waaronder BOA-bevoegdheid
- Afhandeling klachten, opmaken boeterapporten, WOB-verzoeken, TK-vragen.

Hierbij horen de onderstaande eenmalige taken:

- Inlezen alle relevante wet- en regelgeving, incl. ISO-normen, door alle betrokkenen;
- ILT maakt een concept werkplan en overlegt hierover met Justitie, wat leidt tot vaststelling van het werkplan;
- Omzetten werkplan door handhavers en hoofden in een handhavingsplan (incl. cap. ramingen);
- Werven van 2 specialistisch inspecteurs en 1 vergunningverlener (incl. opmaken competentieprofiel);
- Ontwikkelen van een in company training voor vergunningverleners, inspecteurs, adviseurs, analisten en managers;
- Opleiden vergunningverleners, inspecteurs en adviseurs;
- Opleiden analisten en managers;
- Kwartiermaker/projectleider voor een periode van ¾ jaar⁹;
- Ontwikkelen beoordelingskader voor vergunningverlening en toezicht;
- Beschrijven vergunnings- en toezichtprocessen en vastleggen in MAVIM;
- Juridisch bindende werkafspraken (bijvoorbeeld in de vorm van een SLA of convenant) maken met KWC, Justitie, Defensie;
- Communicatie met sector en normadressaten (NoBo's, KVNR, NVKK, Nautilus, PMSC);
- Informatie geven op website;
- Instructies MIC;
- Opbouw van een volledig geautomatiseerd administratief systeem voor zowel het proces van vergunningverlening, toezicht en handhaving, register, analyse en rapportages;
- Organisatie en uitvoering van een table top

Randvoorwaarden en uitgangspunten voor het maken van de HUF-toets

Onderstaande opsomming van randvoorwaarden en uitgangspunten geeft aan waar de ILT van uitgaat wat geregeld is voordat de ILT kan beginnen met de uitvoering van de taken en waar van uit wordt gegaan voor de raming van kosten.

Aanwijzing toezichthouders

actie voor Ministerie J&V

Art. 16 van de Wtbk bepaalt wie de met toezicht belaste ambtenaren zijn. Op politiek niveau zijn daarover besluiten genomen, maar het aanwijzingsbesluit moet nog gepubliceerd worden in de Staatscourant.

⁸ In het werkplan wordt iedere drie jaar vastgelegd dat spotchecks buiten de scope van de opdracht aan de ILT vallen.

⁹ Daarna worden de taken overgenomen door een teamleider.

Mandaatbesluit aan ILT voor vergunningverlening aan PMSCs

actie voor Ministerie J&V

Art 4.2 van het Btbk betreft de vergunningverlening aan de PMSC's. In het bewindspersonenoverleg is afgesproken dat de ILT de vergunningverlening gaat doen. Het mandaatbesluit dat hiervoor nodig is, is er nog niet.

Ministeriële regeling

actie voor Ministerie J&V

De Wtbk (art. 17) en het Btbk verwijzen op verschillende plaatsen¹⁰ naar een MR. Deze is er nog niet. Een definitieve (afsluitende) HUF-toets kan pas gemaakt worden als het normenkader compleet is. Om reden is sprake van een onvolledige HUF-toets en voorlopige conclusies. Aangezien blijkbaar het volledige normen- en uitvoeringskader nog in de MR zal worden uitgewerkt, kan de ILT op grond van het huidige ontwerpbesluit gene definitieve uitspraak doen inzake de Handhaafbaarheid, uitvoerbaarheid en fraudebestendigheid van de onderhavige regelgeving.

Geen spotchecks

In het bewindspersonenoverleg van 12 februari 2020 is afgesproken *'om de toezichtsprioriteiten vooralsnog op andere aspecten te richten dan op spot checks in het buitenland.'* In de HUF-toetsaanvraag laat echter de mogelijkheid open, dat op enig moment de spot checks in het buitenland alsnog toegevoegd kunnen worden aan het toezicht: *'Dit laat evenwel onverlet dat op enig moment tot (onaangekondigde) controles ter plekke zou moeten kunnen worden besloten, indien dat noodzakelijk zou blijken én daar juridisch en praktisch gezien uitvoering aan zou kunnen worden gegeven.'* In deze HUF-toets wordt de uitvoerbaarheid van spotchecks in het buitenland, waaronder de controle van opslagplaatsen, aan land en op een schip in volle zee, NIET getoetst. In de kostenraming bij deze HUF-toets worden spotchecks in het buitenland NIET meegenomen.

Kennis wapens en munitie, resp. ondersteuning door Defensie

actie voor Ministerie van Defensie

Gegeven dat het geweldsmonopolie, dat toebedeeld is aan de overheid, binnen het Rijk primair is gekoppeld aan de ministeries van J&V en van Defensie, heeft de ILT dus geen enkele kennis van en ervaring met dit monopolie zoals wapen en munitie in algemene zin, het omgaan met wapens en munitie, het formuleren, uitdragen, opleggen en evalueren geweldsinstructies. In het bewindspersonenoverleg van 12 februari 2020 is afgesproken dat *'Voor zover de ILT behoefte heeft aan expertise vanuit het ministerie van Defensie kan daarop vanzelfsprekend een beroep worden gedaan.'* Deze ondersteuning is niet begrensd in tijd. In deze HUF-toets wordt er van uitgegaan dat de ondersteuning door Defensie op genoemde onderwerpen op uitvraag van de ILT voor onbeperkte tijd en volledig geldt. Ook in de fase voorafgaand aan het ten uitvoerbrenen van de regeling zal uitgebreid ondersteuning van Defensie nodig zijn om te komen tot een adequaat en toegesneden uitvoeringskader, onder de aanname dat de noodzakelijke eenduidige en transparante normenkader dan wel voorhanden is en gepubliceerd. Om deze, voor de ILT, essentiële samenwerking met Defensie nog op enkele wijze is uitgewerkt en vastgelegd, gaat de ILT bij deze HUF-toets er vanuit dat de inzet van Defensie hierin het karakter van een resultaatsverplichting zal hebben.

Informatiedeling met het Kustwachtcentrum

actie voor Kustwachtcentrum

Aanvragen voor een transport worden door de scheepsbeheerder ingediend bij het Kustwachtcentrum. Hiertoe behoort o.a. een opgave van de te gebruiken wapens en de namen van de PCASP's. In deze HUF-toets wordt er van uitgegaan dat de controle op 'VPN, tenzij' en de juiste wapens en de geschiktheid van de PCASP's gedaan is door het Kustwachtcentrum. Voor de uitvoerbaarheidstoets wordt er van een adequate juridische borging uitgegaan, dat alle

¹⁰ Zie bijlage 3, de outline voor een MR. Dit betreft Btbk art. 2.2.7 (formulier voor verstrekken van gegevens aan de Kustwacht), art. 3.2.2 (eisen aan de wapenkluis), art. 5.4.3 (eisen m.b.t. continuïteit van het maritiem beveiligingsbedrijf) 5.8.3 (eisen m.b.t. PCASP's), 5.9.3 (regels m.b.t. de veilige opslag, het beheer en het vervoer van vuurwapens en munitie), 5.12.2 (regels m.b.t. camera's en microfoons, technische vereisten van de beeld- en geluidsopnamen, de termijn voor het bewaren en vernietigen van de beeld- en geluidsopnamen.), 5.15.5 (regels m.b.t. beveiliging van persoonsgegevens),

onderliggende stukken die de scheepsbeheerder overlegt om de toestemming voor één transport te krijgen (Btbk art. 2.2 lid 4), kunnen worden gedeeld met de ILT t.b.v. het toezicht.

ILT kan geen invulling geven voor de terugvaloptie

De Wtbk en het Btbk gaan er van uit dat geaccrediteerde certificerende instellingen de aanvragen van PMSC's toetsen aan internationale standaards (ISO 9001, 28000 en 28007). Het artikel 5.2 bevat echter "een voorziening ("terugvaloptie") voor het geval een of meer van de in artikel 5.2 bedoelde certificaten niet zijn afgegeven met inachtneming van de regels die voor maritieme beveiligingsbedrijven bij en krachtens de artikelen in afdeling 5.2 gelden. De certificaten zijn dan géén certificaten als bedoeld in artikel 1 onder d van de wet. Het artikel bepaalt dat in dat geval Onze Minister (lees: de ILT) in het kader van de aanvraag van de vergunning beoordeelt of het maritiem beveiligingsbedrijf aan die regels voldoet."

. De wetgever concludeert over deze terugvaloptie: "Uit een verkennende oriëntatie blijkt dat certificerende instellingen nog uiterst terughoudend zijn om zich bij hun certificering in te laten met de regelgeving van vlaggenstaten. Om die reden lijkt het aangewezen dat ook met een scenario rekening te houden waarin certificaten niet met in achtneming van de Nederlandse regelgeving zijn afgegeven.....Om de bij dit scenario aansluitende voorziening juridisch waterdicht te maken, wordt een technische aanpassing van de initiatiefwet voorbereid"

Op grond van het vorenstaande concludeert de ILT dat het op dit ogenblik niet duidelijk is op welke wijze de terugvaloptie en het het begrip "met in achtneming" zowel inhoudelijk als juridisch eenduidig dient te worden toegepast. In lijn met constatering van de wetgever, voorziet de ILT dat deze terugvaloptie voorsnog bij alle aanvragen (raming 10 in 3 jaar) praktijk zal blijken te zijn. Daarbij zal in meerdere gevallen leiden tot het discussie, bezwaar- en beroepsprocedures. Omdat zowel het juridisch kader onvolledig is als het normenkader ontbreekt voorziet de ILT thans dat deze terugvaloptie niet uitvoerbaar is.

Sanctionering

ILT maakt boeterapport op. Het Ministerie van Justitie legt de boete op.

Kostenraming

In het wijzigingsvoorstel van de Wtbk is een artikel 17a opgenomen dat een driejaarlijks door de minister van Justitie en Veiligheid vast te stellen werkplan voorschrijft ten behoeve van toezicht en handhaving. In het beoogde werkplan zullen o.a. de werkzaamheden met betrekking tot de vergunningverlening, toezichtsprioriteiten, analyse, advisering en rapportages nader worden omschreven. Aard en omvang van deze werkzaamheden zijn bepalend voor de kosten van de ILT. Iedere drie jaar zal de ILT een concept werkplan en een daarmee verbonden kostenraming maken.

De kostenraming die hoort bij deze HUF-toets is een eerste indicatie van de kosten en dient voorsnog als de eerste versie van het werkplan te worden gelezen.

De kostenraming is nauw verbonden met de uit te voeren taken, de gekozen randvoorwaarden en uitgangspunten en de benoemde onzekerheden. Onderscheid wordt gemaakt naar eenmalige kosten en jaarlijkse kosten. De eenmalige kosten bedragen 946 dagen, de jaarlijkse kosten bedragen 891 dagen. Daarnaast zijn er eenmalige externe kosten voor advies en opleiding en voor ICT (onzekerheden zijn nog niet bepaald).

De **voorlopige eenmalige kosten** betreffen onder andere:

- Opstellen en in uitvoering brengen van een implementatie-plan
- Ontwikkelen en uitrollen van een volledig geautomatiseerd systeem voor:
 - ✓ Aanvraag, behandeling en afwikkeling van Vergunningverlening
 - ✓ Analyse en advies
 - ✓ Registratie en rapportages
 - ✓ Klachten-registratie en -afhandeling
 - ✓ Bezwaar- en beroepsprocedures
- Communicatie en voorlichting
- Kennisontwikkeling
- Ontwikkelen en vastleggen juridische samenwerkingsconvenanten met de medeoverheden en autoriteiten

De **jaarlijkse kosten** (voor de eerste periode van 3 jaar) betreffen onder andere:

- Het behandelen van 10 vergunningsaanvragen in 3 jaar met volledige terugvaloptie conform artikel 2.1
- Het uitvoeren van audits ten behoeve van de vergunningverlening
- Het verwerken van 15 meldingen van niet-neutrale wijzigingen
- Het jaarlijks actualiseren van de kennis en vaardigheden van de medewerkers
- Het uitvoeren van de klachtenprocedure, bezwaar- en beroepszaken
- Het registreren en analyseren van data ten behoeve van de informatievragen zoals WOB-verzoeken en Kamervragen, van onderzoeks-, toezichts en opsporingsinformatie
- Het onderhouden en beheren van de ICT-systemen
- Het opstellen, uitvoeren en evalueren van het 3 -jaarlijks risico-gestuurd toezichtplan
- Het beheren en onderhouden van de vastgestelde samenwerkingsverbanden met collega-overheden en -autoriteiten
- Voorlichting en communicatie

Omdat de taken voor de ILT nieuw zijn en niet terug gevallen kan worden op ervaring, is de kostenraming afgegeven voor een periode van 1 jaar vergunningverlening, toezicht en handhaving. Na dat jaar zal een evaluatie plaatsvinden op basis waarvan een nieuwe kostenraming gemaakt zal worden.

Werkwijze voor het maken van deze HUF-toets

Naast de te beoordelen documenten is gebruik gemaakt van de reacties die ontvangen zijn tijdens de internetconsultatie, te weten:

- Maritieme vakbond Nautilus International
- MSS global limited ([link](#))
- Nationale Politie ([link](#))
- Adviescollege toetsing regeldruk ([link](#))
- Koninklijke Vereniging Nederlandse Reders ([link](#))
- Nederlandse Vereniging van Kapiteins ter Koopvaardij. ([link](#)).

Op enkele plaatsen in deze HUF-toets heeft de ILT reacties van bovenstaande partijen overgenomen. In de tekst zijn die terug te vinden, bijv. (→ Nautilus), of (→ NVKK).

De onderstaande documenten zijn betrokken bij de toets:

- NEN-ISO 9001:2015¹¹, Quality management systems – Requirements;
- NEN-ISO 28000:2007 Specification for security management systems for the supply chain;
- ISO 28007:2015 Ships and marine technology — Guidelines for Private Maritime Security Companies (PMSC) providing privately contracted armed security personnel (PCASP) on board ships;

De Wtbk maakt geen onderdeel uit van de HUF-toets, maar wordt op sommige plaatsen wel in samenhang met de toets op het Btbk besproken.

De HUF-toets is gemaakt door een team (zie bijlage 1) en besproken met de meest betrokken afdelingshoofden.

Conclusie

Voorafgaand aan de conclusie

Een oordeel op handhaafbaarheid, uitvoerbaarheid en fraudebestendigheid van voorstellen van wet- en regelgeving veronderstellen deskundigheid op het onderwerp waar de oordeelsvorming over moet gaan. ILT heeft deskundigheid op vergunningverlening, toezicht en handhaving met betrekking tot de registratie van zeeschepen, de veiligheid, milieu en bemanning. De HUF-toets is gedaan met de aanwezige en beschikbare kennis die in het korte tijdsbestek voor het maken van de toets – ten tijde van de Corona-crisis – kon worden geraadpleegd.

Op handhaafbaarheid

¹¹ In het Btbk art. 5.1 lid 1 wordt verwezen naar ISO 9001:2012. Dit moet inmiddels zijn ISO 9001:2015. En het roept de vraag op of het niet verstandiger is om te kiezen voor dynamische verwijzingen?

Vooralsnog niet handhaafbaar, omdat:

- **MR ontbreekt**
Zie hierboven bij Randvoorwaarden en uitgangspunten;
- **Bijlagen bij MR ontbreken**
Zij opsomming bij Bijlage 3: Kustwachtformulier (Toestemming voorafgaand aan transport voor inzet gewapende maritieme beveiligers); Teamleidersformulier (Rapportage na afloop transport aan MJenV), Kapiteinsformulier (Rapportage na afloop transport aan MJenV), Kapiteinsmeldingsformulier (Melding ("onverwijd") van aangewend geweld aan aangewezen OvJ)
- **Nadere regels voor vergunningverlening ontbreken**
Art. 5.4 lid 2 geeft de ILT onvoldoende houvast om invulling te geven aan Art. 5.4 lid 1 (toetsing door de ILT van continuïteit van het maritiem beveiligingsbedrijf). Nadere regels, als bedoeld in Art 5.4 lid 3 zijn zeker gewenst.
- **Zelfbeschermingsmaatregelen voor scheepsbeheerders (art 1 sub c Wtbk);**
Scheepsbeheerders moeten zelf maatregelen nemen. Zo lang niet is vastgesteld welke die maatregelen zijn, dan de ILT hier niet op toezien. Deze komen in H2 min regeling (BMP5).
- **Geen beleidsregels om buitenlandse vergunningen te beoordelen.**
De Wtbk (art. 3 lid 3) biedt Onze Minister van Justitie de mogelijkheid om beleidsregels vast te stellen omtrent de gelijkwaardigheid van buitenlandse vergunningen. Deze beleidsregels zijn noodzakelijk om te kunnen beoordelen of een PMSC beveiligingswerkzaamheden mag aanbieden aan boord van een schip onder NL vlag. Er zijn nog geen beleidsregels, hierdoor niet handhaafbaar.
- **Floating armouries**
Wapens en manschappen worden aan boord van een NL schip gebracht vanaf een floating armorie. Dit zijn schepen met een andere dan de NL-vlag en kunnen schepen zijn van vlaggestaten met een bedenkelijke reputatie. De risico's van het overdragen van wapens, munitie en beveiligers uit schip waar wij geen verantwoordelijkheid hebben, naar een schip van NL vlag zijn niet in beeld.
- **Wel of niet zeevarenden?**
Art. 7 van de wet stelt dat particuliere beveiligers niet als zeevarend¹² worden aangemerkt. In de MvT wordt dit toegelicht. De toelichting legt dit uit aan de hand van de Regeling zeevarenden. De gevolgde redenering is naar de mening van de ILT te stellig geformuleerd en gaat onvoldoende in op de uitzondering die de Wtbk maakt t.o.v. de ILO-resolutie¹³ *'even where they [in dit geval de beveiligers] perform tasks that are not normally regarded as maritime tasks, may still be regarded as seafarers for the purpose of this Convention regardless of their position on board.'*. Als sprake is van afwijking van een internationaal verdrag (ILO) moet dat uitgelegd worden. Daarin kan worden meegenomen, de latere opvatting van het Ministerie van Justitie (d.d. 31.3.20), die de Wtbk ziet als een 'lex specialis' die een uitzondering toevoegt aan de Wet zeevarenden c.q. de Regeling zeevarenden is niet nader toegelicht. Dit geeft duidelijkheid. De commissie zeevarenden, die in dit soort gevallen kan adviseren, is niet geraadpleegd.
- **Ontbreken van een beschrijving van de taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden van de kapitein aan boord van een schip,**
In de Schepenwet (art. 4 en art. 9) en in de Wet Zeevarenden (art. 27) is de rol van de kapitein/gezagvoerder beschreven. In specifieke zin bevatten deze artikelen geen beschrijving van de situatie met gewapende beveiligers aan boord. Door dit niet te regelen kan de kapitein zijn verantwoordelijkheid niet goed nemen. (→ reactie NVKK punt 3). In algemene zin moet in de NvT de 'overruling authority' van de kapitein/gezagvoerder t.a.v. de teamleider verhelderd worden.
Een goede, handhaafbare en uitvoerbare beschrijving, kan een passende vervanging zijn voor het vooralsnog niet opnemen van spotchecks in het werkplan.

¹² Zeevarend is geen begrip dat de Wet zeevarenden (Wz) kent. Zeevarende is het begrip dat wordt gehanteerd in de Wz. Art 7 Wtbk hoekt particuliere beveiligers op wetsniveau uit van het begrip zeevarende. De MvT gaat echter in op art 1.2 lid e Regeling zeevarenden en de betreffende uitzondering. Dat is echter onjuist, want dat is niet aan de orde. Een eventuele discussie over 'normale werkzaamheden aan boord in het kader van het gebruik van het schip' is daarom niet toepasselijk.

¹³ de Annex bij Resolutie VII van de Internationale arbeidsconferentie (94e zitting), welke criteria zijn opgenomen in de Wet zeevarenden (meer specifiek de bepalingen van artikel 1.2 van de regeling zeevarenden)

- **Uitsluiting spotchecks → niet alles kunnen controleren**
Het uitsluiten van de spotchecks leidt er toe dat niet alle bepalingen (direct) gecontroleerd kunnen worden. Dit betreft o.a. fitheid van PMSCA's en feitelijke compleetheid en werking van beveiligingsmiddelen.
- **Ontbreken jurisdictie van de ILT in het buitenland**
Het uitsluiten van spotchecks impliceert verder dat de ILT niet over jurisdictie in het buitenland hoeft te beschikken. Er kunnen overigens wel situaties ontstaan waarbij de ILT informatie uit het buitenland nodig zal hebben. In die gevallen biedt de wet een grondslag voor gegevensuitwisseling met buitenlandse instanties.
- **Ontbreken van nadere regels over de veilige opslag, het beheer en het vervoer van vuurwapens en munitie**
In artikel 5.9 lid 3 is er sprake van dat bij regeling van Onze Minister nadere regels kunnen worden gesteld over de veilige opslag, het beheer en het vervoer van vuurwapens en munitie. Om een oplossing te vinden voor de kennisachterstand van de ILT m.b.t. wapens en munitie is van het van belang dat 'kunnen' in de praktijk wordt ingevuld door 'zullen'.

Op uitvoerbaarheid:

In alle stukken aan de Tweede Kamer en de stukken die in de internetconsultatie zijn ingebracht, staat dat 'vooralnog' de ILT vergunningverlening, toezicht en handhaving doet. In de definitieve nota van toelichting moet die keuze onderbouwd worden. Zie ook opmerking ATR.

Vooralsnog deels uitvoerbaar, omdat:

- **ILT heeft geen kennis van (de omgang met) wapens en munitie**
Ondanks de aanwijzing van de Minister herhaalt de ILT dat zijn geen kennis van wapens, munitie en de omgang met wapens en munitie heeft. Dit is een ernstige tekortkoming voor een slagvaardige uitvoering van vergunningverlening en toezicht. Dit houdt risico's in. In de fase van vergunningverlening moet rekening worden gehouden van lange doorlooptijden, omdat de ervaring ontbreekt om vergunningverlening snel en efficiënt te doen. In de fase van het toezicht kunnen tekortkomingen over het hoofd worden gezien. Voor de uitvoering zullen nieuwe medewerkers aangetrokken moeten worden. Het is een aanname dat deze op de arbeidsmarkt te vinden zijn.
- **Effectiviteit van toezicht**
Eén van de randvoorwaarden en uitgangspunten is dat geen 'spotchecks' worden gedaan. Enerzijds wordt hierdoor het toezicht meer uitvoerbaar voor de ILT, anderzijds sluipt hierdoor meer onzekerheid in het toezicht.
- **Beschrijving van de verhouding tussen de scheepsbeheerder en de kapitein ontbreekt.**
Dit ontbreekt (→ NVKK punt 4). Een goede beschrijving verduidelijkt de taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden van de kapitein aan boord van een schip (zie het vorige punt).
- **Oefenverplichting voor bemanning en PMSC**
Dit betreft zowel de verplichting voor de bemanning van het schip om bij aanvang van de dienst van de PMSC deel te nemen aan een 'drill', als de verplichting van de PMSC om deel te nemen aan oefeningen van het schip. (→ NVKK punt 6)
- **Budget voor eenmalige en jaarlijkse kosten voor vergunningverlening, toezicht en handhaving is nog niet toegekend**
In deze HUF-toets wordt voor het eerst een kostenraming gemaakt. De kosten voor toezicht zijn nog in geen enkele begroting opgenomen.
- **Korte implementatietijd**
Ten tijde van het uitkomen van deze HUF-toets is het normenkader niet compleet en zijn er nog geen afspraken gemaakt over de financiering. Dat betekent dat nog niet gestart kan worden met operationele voorbereiding, waaronder het werven van experts. Mede a.g.v. de COVID-19-crisis is vertraging denkbaar. Voor het verder uitwerken van de Ministeriële regeling, beleidsregels, werving, selectie, opleiding van medewerkers, inrichting van (digitale) registratiesystemen (MijnILT), formulieren en opbouw organisatie is ¾ tot 1 jaar nodig. Dezelfde tijd is nodig voor het ontwikkelen van ICT-systemen (zie Bijlage 5, Kostenraming). Uitgaande in werking treding van de regelgeving vóór de zomer van 2021 (het 3/4 -jaar-scenario), moeten uiterlijk juli 2020 bindende financiële afspraken

gemaakt zijn en moet een kwartiermaker/implementatiemanager al gestart zijn. Indien dit eerder moet, zal een opslag op de kostenraming besproken moeten worden.

- In de Toelichting bij artikel 2.1 staat vermeld: "*Hoewel particuliere maritieme beveiliging naar zijn aard geen overheidstaak is, maar een marktactiviteit, is de overheid te volle verantwoordelijk voor de kwaliteit van de dienstverlening (vergunningverlening) en voor de naleving van de gestelde eisen door de bedrijven (toezicht en handhaving). Dit zijn wel overheidstaken.*"

Onduidelijk is wat hier wordt bedoeld. De tekst suggereert dat de ILT verantwoordelijk is voor de dienstverlening van de maritieme particuliere beveiliging, is echter marktgedreven waar de ILT geen rol in heeft. De ILT staat voor adequate vergunningverlening op de naleving van de gestelde regels.

- **Geen boetebepaling voor de scheepsbeheerder**

Het Btbk legt verplichtingen op aan de PMSC, de teamleider, de scheepsbeheerder en de kapitein. Voor de PMSC, de teamleider en de kapitein heeft de wet een grondslag gemaakt om een bestuurlijke boete op te leggen. De scheepsbeheerder wordt hierin niet genoemd, wat de effectiviteit van het toezicht niet ten goede komt.

Op fraudebestendigheid

- **Betrouwbaarheid buitenlandse accrediterende instellingen**

De regelgeving gaat uit van de betrouwbaarheid van buitenlandse accrediterende instellingen. Binnen de EU is dat geborgd. Als de accrediterende instelling geen onderdeel uitmaakt van de EU (bijv. het Verenigd Koninkrijk) is dat niet controleerbaar.

- **Betrouwbaarheid VOG**

De regelgeving gaat uit van betrouwbare Verklaringen Omtrent Gedrag. Die kunnen ook gegeven worden door buitenlandse overheden. De betrouwbaarheid en vergelijkbaarheid met Nederlandse eisen aan een VOG zijn niet controleerbaar.

Overige opmerkingen

Taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden kapitein

De kapitein kan vergaande taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden opgedragen worden t.a.v. het toezicht op de naleving en de rapportage hierover aan de ILT, wat gebruikt kan worden in het toezicht. Dat moet dan wel beschreven zijn in de MR. Betrek hierin de Schepenwet en het Wetboek van Koophandel¹⁴. (→ NVKK). Zie ook opmerking van Nautilus m.b.t. tijdige aanlevering van documenten (o.a. persoonsgegevens van PCASP) t.b.v. controle door kapitein. (→ Nautilus).

Verdeling van taken verantwoordelijkheden en bevoegdheden tussen kapitein, scheepsbeheerder en teamleider.

Voorafgaand aan het binnenvaren (resp. uitvaren) van een risicogebied, verschuiven taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden van kapitein, scheepsbeheerder en teamleider. De kapitein moet hier toezicht op houden en dit beschrijven in het scheepsjournaal. Niet beschreven is welke (sub-)onderwerpen de kapitein moet aanstippen in zijn scheepsjournaal. (→ NVKK)

Verdeling van taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden tussen kapitein en teamleider.

vooralsnog PM. Is art. Btbk 3.3 voldoende?
(→ Nautilus)

Toestemming aan een scheepsbeheerder

De bescherming van een transport kent twee aspecten: (1) plannings- en operationele maatregelen van reders en kapiteins voor de bescherming tegen koopvaardij en (2) inzet van PMSC. De Wtbk (art. 1 onder c) regelt dat de beschermingsmaatregelen (ad 1) worden uitgewerkt in de MR¹⁵. De inzet van PMSC's is geregeld via het Btbk, c.q. de vergunning (incl. certificaten). De (→ KVNR en → Nautilus).

¹⁴ Graag een toelichting

¹⁵ Een voorbeeld van een beschermingsmaatregel is het uitvoeren van de maatregelen die horen bij de meest recente versie van het BMP.

Informatiedeling m.b.t schorsing van een vergunning aan een PMSC

Btbk art. 2.2 lid 6. De Minister van J&V kan een vergunning aan een PMSC intrekken of schorsen (Wtbk art. 14). Niet geregeld is hoe het KWC van een dergelijk besluit kennis neemt.

Nota van Toelichting, par 2.2.3 Arbeidswetgeving en arbeidsomstandighedenwetgeving

Op grond van artikel 8 van de Verordening (EG) nr. 593/2008 (Rome I) lid 1 kunnen partijen in een individuele arbeidsovereenkomst zelf bepalen welk recht van toepassing is. Echter, de nota van toelichting gaat er van uit dat de vergunde PMSC's zijn gebonden aan Nederlandse arbeidswetgeving. Niet duidelijk is hoe dat wettelijke geregeld is.

Waarschijnlijk is de (Nederlandse?) arbeidswetgeving ook van toepassing op (buitenlandse?) ZZP-ers.

De ILT heeft met de Minister van SZW afspraken gemaakt over het toezicht op de arbeidswetgeving en arbeidsomstandighedenwetgeving. Deze gaan niet over het toezicht op PCASP's. Onduidelijk is of ILT hier toezicht op moet houden (in dat geval afspraken met SZW aanpassen) of dat SZW hier toezicht op houdt.

Bij de aanvraag Btbk art. 2.2 lid 4 hoeft geen rooster te worden ingediend, dat duidelijk maakt dat de omvang van het team met de bijbehorende taken in overeenstemming is met de regeling voor werk- en rusttijden. Onduidelijk is in hoe dit bij het verlenen van toestemming ondervangen kan worden. Om achteraf te kunnen controleren of de bepalingen t.a.v. werk- en rusttijden nageleefd zijn, is een bepaling nodig, dat de teamleider urenstaten bijhoudt. Rol voor de kapitein?

Terzijde: de Nota van toelichting bij het besluit gebruikt het woord 'lijken' als duiding wordt gegeven bij de bedoeling van de wet.

Artikelsgewijze HUF-toets

Art. 3.2 lid 1

Moeten wapens en munitie in twee afzonderlijke wapenkluizen, of wordt hier bedoeld dat wapens en Munitie een eigen kluis hebben?

Art. 3.3 lid 1

In artikel 3.3 staat in lid 1 vermeld dat aan boord van het schip de teamleider verantwoordelijk is voor het beheer en het noodzakelijke onderhoud van de vuurwapens en de bijbehorende munitie. Onduidelijk is wat precies onder "beheer" wordt verstaan. Hiervoor zijn geen nadere bepalingen. (→ NVKK en Nautilus). Deze vraag voorleggen aan Defensie. De ILT kan niet controleren of de teamleider beheer en noodzakelijk onderhoud van vuurwapens en munitie op een verantwoordelijke wijze uitvoert.

Art 3.3 lid 1 sub b

(→ Nautilus) en (→ NVKK)

NVKK en Nautilus verschillen van mening over het moment waarop de sleutels van de wapenkluis overhandigd moeten worden. In beide gevallen geldt dat de ILT dit tijdstip niet kan controleren, anders dan dit tijdstip te verifiëren in het scheepsjournaal.

Art. 4.4

Wat zijn de voorwaarden waaronder een vergunning over kan gaan op een derde? Een derde moet minimaal de drie certificaten hebben en voldoen aan de aanvullende eisen. Wat maakt dan het verschil met een nieuwe aanvraag? Graag nadere instructies. Is het niet beter om dit artikel te schrappen?

Art 5.1 lid 1

In de opsomming van de ISO-normen staat het woordje 'of'. Dit moet zijn 'en'.

Art. 5.3 lid 1

Vervang 'Het maritiem beveiligingsbedrijf verschaft bij de aanvraag voor een certificaat of vergunning inzicht' door 'Het maritiem beveiligingsbedrijf verschaft bij de aanvraag voor een certificaat en vergunning inzicht'. Op deze manier kan de ILT bij de vergunningaanvraag ook kennis nemen van de eigenschaps- en zeggenschapsstructuur van de PMSC.

Art. 5.3 lid 2

Dat betekent dat een Brits PMSC zich moet vestigen in Nederland, ook als ze al een vestiging in een ander land van de EU of EER hebben.

Maar een PMSC uit een ander land van de EU of EER hoeft dat niet. Heb ik het goed begrepen, dat voor een NL vergunning nog wel getoetst moet worden op Btbk 5.3 t/m 5.7? M.a.w. een vergunning die is afgegeven door een ander land van de EU of EER heeft geen betekenis?

Artikel 5.9 lid 3

In dit artikel is er sprake van dat bij regeling van Onze Minister nadere regels kunnen worden gesteld over de veilige opslag, het beheer en het vervoer van vuurwapens en munitie. Om een oplossing te vinden voor de kennisachterstand van de ILT m.b.t. wapens en munitie is van het van belang dat 'kunnen' in de praktijk wordt ingevuld door 'zullen'.

Toelichting

Doelstelling van de wet

Dit wetsvoorstel strekt ertoe:

- Adequate beveiliging mogelijk te maken voor transporten waarbij geen VPD kan worden geleverd (vanwege ruimtegebrek of de tijd die nodig is voor het verkrijgen van toestemming) of hoeft te worden aanvaard (vanwege te veel omvaren of onevenredige verhoging van de kosten die moeten worden gemaakt);
- Commerciële belangen van de Nederlandse koopvaardij te beschermen door de beveiliging van transporten mogelijk te maken voor prijzen die overeenkomen met de prijzen die buitenlandse reders voor de bescherming van hun transporten betalen (level playing field).

Dit wetsvoorstel regelt:

- De borging van de kwaliteit van beveiligingsbedrijven en hun beveiligers (certificering, vergunningverlening en toezicht);
- Het voorwaardelijk toepassen door de reder en kapitein van alle redelijkerwijs mogelijk beschermingsmaatregelen;
- De bevoegdheid van particuliere maritieme beveiligers om onder bijzondere omstandigheden wapens te gebruiken en geweld aan te wenden;
- De aanvraag en toestemming voor de beveiliging van transporten.

Centrale vraag

Biedt het juridisch kader voor de ILT voldoende handvatten om te kunnen handhaven, resp. biedt het juridisch stelsel voor de normadressaten voldoende handvatten om na te kunnen leven?

De centrale vraag kan in twee subvragen uiteen gezet worden:

1. Biedt het juridisch stelsel (incl. de sectorspecifieke normen) de normadressanten voldoende duidelijkheid om de doelstelling van de wet te vervullen?
2. Kan de ILT beoordelen of normadressaten voldoen aan hun zorgplicht en heeft de ILT de middelen om handhavend op te treden?

Bijlage 1 Samenstelling HUF-team

Tabel 1 Overzicht van betrokken managers en medewerkers

Afdeling	Lijnmanager	Betrokken medewerker
Netwerken Transport		
Juridische zaken		
Toezicht Publieke Instellingen		
Handhaving		
Vergunningverlening		

Met dank aan

en

voor hun bijdragen.

Bijlage 2 Verklaring van enkele afkortingen

PMSC	Private Maritime Security Company organization which provides security personnel, either armed or unarmed or both, on board for protection against piracy
PCASP	Privately Contracted Armed Security Personnel armed employee or subcontractor of the Private Maritime Security Company (PMSC) armed employee or subcontractor of the Private Maritime Security Company (PMSC)
Wtbk	Wet ter bescherming Koopvaardij
Btbk	Besluit ter bescherming Koopvaardij
MR	Ministeriële regeling
VPD	Vessel Protection Detachment
NVKK	Nederlandse Vereniging van Kapiteins ter Koopvaardij
KVNR	Koninklijke Vereniging van Nederlandse Reders
HRA	High Risk Area
BPM	Best Practice Manual (er is een BPM5 en een BPM West Africa)

Bijlage 3 Eerste aanzet tot een Regeling

van de Minister van Justitie en Veiligheid van [...] houdende nadere regels ter uitvoering van de Wet ter Bescherming Koopvaardij en het Besluit bescherming koopvaardij (Regeling bescherming koopvaardij)

De Minister van Justitie en Veiligheid,

Gelet op de artikelen 1, onderdeel c, 4, vierde lid, 8, 12, eerste lid, 13, vijfde en zesde lid, [15, tweede lid] en 17, eerste en tweede lid, van de Wet ter Bescherming Koopvaardij en artikelen 2.2, zevende lid, 3.2, tweede lid, 5.4, tweede lid¹⁶, 5.5, derde lid, onder c, 5.8, derde lid, 5.9, derde lid¹⁷, 5.12, tweede lid, 5.15, vijfde lid¹⁸, van het Besluit bescherming koopvaardij,

Besluit:

Hoofdstuk 1. Algemene bepalingen

- evt. artikel met nadere definities

Hoofdstuk 2. De toestemming voor de inzet van particulier maritiem beveiligingspersoneel

- artikel m.b.t. formulier toestemmingsprocedure
- artikel m.b.t. verplicht toe te passen (zelf)beschermingsmaatregelen door reder en kapitein (relevante delen BMP5)
- artikel m.b.t. kapitein / scheepsbeheerder (pm)/ evt. teamleider om ervoor te zorgen dat de kapitein alle relevante informatie aan boord verkrijgt en deze bij embarkeren van particuliere maritieme beveiligers kan controleren¹⁹

Hoofdstuk 3. De inzet van particulier maritiem beveiligingspersoneel

- nadere regels m.b.t. wapenkluis (i.d.z.v. opslagplaats op NL gevlagd schip)
- nadere regels m.b.t.
 - a) aard camera's/microfoons, verantwoordelijkheid voor het functioneren ervan,
 - b) de aan de verwerking van beeld- en geluidopnamen te stellen functionele of technische voorschriften/vereisten en
 - c) de termijn voor het bewaren en vernietigingen van de bestanden met opnamen
- artikel m.b.t. rapportageformulieren kapitein en teamleider (aan MJenV) en melding aan OvJ (aan kapitein)

Hoofdstuk 4. De vergunning

- Evt: artikel m.b.t door MinJenV aangewezen geaccrediteerde instellingen voor de verschillende certificaten²⁰
- Evt: artikel m.b.t door MinJenV aan aangewezen instelling op te leggen standaardverplichting om hem te informeren over schorsing/intrekking certificaat²¹
- artikel m.b.t. legesbedragen in euro's voor behandeling vergunningaanvraag (te onderscheiden: initieel, verlenging, wijziging²²)

Hoofdstuk 5. Wettelijke eisen verlening certificaten en vergunning

- evt. nadere regels m.b.t. de continuïteit van de onderneming
- m.b.t. bestuurders/beleidsbepalers: opsomming relevante strafrechtelijke antecedenten
- m.b.t. particuliere maritieme beveiligers: opsomming van
 - a) Nederlandse en buitenlandse bewijsstukken m.b.t. betrouwbaarheid en medische

¹⁶ Facultatieve delegatiegrondslag

¹⁷ Facultatieve delegatiegrondslag

¹⁸ Facultatieve delegatiegrondslag

¹⁹ Vgl. pt 3 advies NVKK over concept-amvb.

²⁰ De aanwijzing van deze instellingen kan (juridisch gezien) in de ministeriële regeling worden opgenomen (art. 15 lid 2 wet). Een alternatief is dat de minister (telkens) een apart aanwijzingsbesluit neemt (per instelling) of verzamelbesluit). Als maar per instelling duidelijk is, door wie, voor welk ISO normdocument ze geaccrediteerd zijn, en, bij de ISO 28007 norm (maritieme beveiliging) welk type certificaat ze afgeven (met of zonder verklaring dat aan NL regels wordt voldaan, dus ofwel wettelijk model (Initiatiefwet) of alternatiefmodel (Reparatiewet). Ook zal Ministeri

²¹ Zo'n artikel zou een doublure zijn t.o.v. art. 15.4 van de wet. Als gekozen wordt voor aanwijzingsbesluit (verzamel of per instelling) zal dit formeelwettelijk voorschrift ten overvloede daarin kunnen worden opgenomen.

²² Bijv. wijziging tenaamstelling (agv fusie/overname vergunninghoudend maritiem beveiligingsbedrijf, bestuurders/ beleidsbepalerswisselingen bij het vergunninghoudend maritiem beveiligingsbedrijf)

- geschiktheid,
 - b) Nederlandse en bewijsstukken m.b.t. vakbekwaamheid en geoefendheid
 - regels m.b.t. periodiek gezamenlijk oefenen en de wijze waarop de teamleider de operationele leiding voert.
 - Artikelen m.b.t. rapportageformulieren aan MJenV (teamleider/kapitein)
 - Artikel m.b.t. aanwijzing OvJ én meldingsformulier aangewend geweld (kapitein)
- Hoofdstuk 6. Bestuurlijke boetes

- bepalen van bedragen in euro's (per soort/categorie) overtreding door vergund maritiem beveiligingsbedrijf
 - bepaling van bedragen in euro's (per soort/categorie) overtreding door kapitein of teamleider
- Hoofdstuk 7. Slotbepalingen
- inwerkingtreding
 - citeertitel

[.....]

De Minister van Justitie en Veiligheid,

BIJLAGEN bij artikelen

Opsomming van geaccrediteerde certificerende instellingen (bijvoorbeeld ☺)

- Lloyds Register, geaccrediteerd door, voor ISO-normdocument (+ bij ISO 28007 aangeven welk soort certificaat, zonder/met verklaring inzake conformiteit met NI regels)
- Pm andere bedrijven
- Pm

Formulieren

- Kustwachtformulier - Toestemming voorafgaand aan transport voor inzet gewapende maritieme beveiligers
- Teamleidersformulier – Rapportage na afloop transport aan MJenV
- Kapiteinsformulier – Rapportage na afloop transport aan MJenV
- Kapiteinsmeldingsformulier – Melding (“onverwijld”) van aangewend geweld aan aangewezen OvJ

Zelfbeschermingsmaatregelen

- In tekst uitgeschreven, verplicht in acht te nemen onderdelen van de BMP5
-

TOELICHTING

[...]

ALGEMEEN

Inleiding

Deze regeling strekt tot uitvoering van de (sub)delegatiegrondslagen uit de Wet ter Bescherming Koopvaardij en het Besluit bescherming koopvaardij. Overeenkomstig aanwijzing 2.24 van de Aanwijzingen voor de regelgeving bevat deze regeling een uitwerking van hetgeen in wet en besluit is geregeld waaronder voorschriften van administratieve aard en voorschriften die dikwijls (met spoed) aanpassing behoeven.

Procedure

De conceptregeling zal tezamen met het concept-Besluit bescherming koopvaardij de voorhang bij beide Kamers doorlopen.

PM notificatie bij EU CIE: de conceptregeling zal ivm technische voorschriften worden genotificeerd in Brussel (daarbij geldt standstill-periode vanaf datum notificatie).

ARTIKELSGEWIJS

[..]

De Minister van Justitie en Veiligheid,

Bijlage 4

Er is geen bijlage 4

Bijlage 5 Kostenraming Wtbk c.a.

Versie 0.4, d.d. 1 april '20

Opsteller:

Inleiding

Deze kostenraming is gemaakt t.b.v. de HUF-toets en kan gebruikt worden voor overleg met Justitie om afspraken te maken over de capaciteitsinzet door de ILT.

De eenmalige en reguliere taken zijn beschreven in de hoofdtekst en in deze bijlage gebruikt om daar tijd en kosten aan vast te knopen.

De ramingen zijn de verantwoordelijkheid van de afdelingen Vergunningverlening, Handhaving en TPI.

Beschrijving scenario's per directie

In deze paragraaf worden per directie/afdeling (team) mogelijke scenario's uitgeschreven t.b.v. de kostenraming. Met de toedeling van scenario's beoogt niet vooruit te lopen op het toedelen van taken aan afdelingen, maar heeft slechts ten doel om e.e.a. t.b.v. de kostenraming zo concreet mogelijk te maken. Voor de kostenramingen wordt er van uitgegaan dat er sprake is van een ervaren en ingewerkt team. Zeker in de beginjaren zal dat niet zo zijn, en zal de doorlooptijd minimaal verdubbeld moeten worden (voor vergunningverlening).

Directie Omgeving en Dienstverlening/Afdeling Vergunningverlening Leefomgeving en Scheepvaart (team scheepvaart binnendienst)

De vergunning aan de PMSC voor dienstverlening voor een periode van 3 jaar

Een PMSC heeft drie certificaten nodig (af te geven door een geaccrediteerde certificerende instelling) om een aanvraag te kunnen doen. Een PMSC moet daarnaast voldoen aan een aantal aanvullende eisen die beschreven staan in het Btbk en de nog op te stellen MR. Op dit moment zijn er twee geaccrediteerde certificerende instellingen²³ in beeld is er één Nederlandse PMSC waarvan verwacht wordt dat die een aanvraag in zal dienen. Voor de kostenraming wordt uitgegaan van 3 aanvragen per jaar, in totaal 10 PMSC's in NL register. Artikel 2.1 van het Btbk legt een grote verantwoording bij de overheid m.b.t. de naleving. Om die reden wordt elke PMSC voorafgaand aan het verstrekken van een vergunning geaudit. Een audit wordt gedaan door 2 medewerkers, ieder voor 20 dagen. Een vergunning is drie jaar geldig. Tussentijds kunnen zich wijzigingen voordoen in de specificaties van een vergunning. Voor de kostenraming is uitgegaan van jaarlijks 5 meldingen, die verwerkt worden door 2 medewerkers, ieder voor 5 uur per melding.

Als een PMSC aan alle eisen voldoet neemt de ILT (namens de Minister van Justitie en Veiligheid) een besluit. Van een PMSC die niet (meer) aan alle eisen²⁴ voldoet wordt de vergunning geschorst of ingetrokken.

De vergunning aan de scheepsbeheerder om een PMSC aan boord te nemen voor één transport

Een scheepsbeheerder mag pas een PMSC aan boord nemen als het niet mogelijk is het transport door een VPD te laten beveiligen.

Een toestemming aan de scheepsbeheerder om een PMSC aan boord te nemen wordt gegeven door de Kustwacht. Bij de toets wordt van de beveiligers gekeken naar o.a. antecedenten, scholing, (schiet-)vaardigheden, getraindheid, (mentale) gezondheid.

Om PMSC's aan boord te mogen nemen, moet de scheepsbeheerder bij de ILT ontheffingen aanvragen. De afgifte van deze ontheffingen zal onder tijdsdruk plaatsvinden en dwingt tot snelle besluitvorming.

Voor deze kostenraming wordt er van uitgegaan dat jaarlijks 20-50 transporten plaatsvinden, c.q. voor 20-50 transporten ontheffingen moeten worden afgegeven.

²³ Lloyds Register Quality Assurance en MSS Global

²⁴ Certificaten + aanvullende eisen

Directie Toezicht en opsporing/Afdeling Veilige mobiliteit (team Maritiem Internationaal)

Een nader te bepalen percentage van het aantal van het aantal transporten zal door de ILT worden gecontroleerd op naleving van de vergunningsvoorwaarden. Volgens afspraak tussen de bewindspersonen zijn dit voornamelijk uitsluitend administratieve controles. Hieronder wordt verstaan controles van documenten die gedaan kunnen worden op afstand en in géén geval controles in of nabij High Risk Area's.

Voor deze kostenraming wordt er van uitgegaan dat jaarlijks 20 tot 50 transporten plaatsvinden. Voor de kostenraming wordt voornamelijk uitgegaan van een 100 %-controle.

Het kunnen uitvoeren van een inspectie veronderstelt een compleet dossier. Omdat de aanvraag voor een transport wordt gedaan bij de Kustwacht, zal de Kustwacht een volledig dossier ter beschikking moeten hebben gesteld (Btbk art. 2.2 lid 4). De inspectie zal in hoofdzaak bestaan uit het verifiëren van vergunningsvoorwaarden waaronder de naleving van de ISO-vereisten²⁵. Dat gebeurt aan de hand van een checklist, die nog ontwikkeld moet worden. Onderdelen hiervan kunnen zijn: verificatie juiste personen in PMSC, verificatie juiste wapens, inzage in scheepsjournaal, bewijsstukken gezamenlijk oefenen PMSC en bemanning (bijv. sloepenrol), inzage en beoordeling inspecties door kapitein, contract PMSC – scheepsbeheerder. Als gebruik gemaakt wordt van een door een andere staat goedgekeurde PMSC zal overleg plaats kunnen vinden met de buitenlandse staat.

Indien de ILT signalen krijgt dat NL rederijen zonder vergunning gebruik maken van particuliere beveiligers, wordt daar achteraan gegaan.

Directie Publieke Instellingen en Control/ Afdeling Toezicht op Certificerende instellingen en erkende instellingen (team Certificerende en erkende instellingen)

De geaccrediteerde certificerende instelling controleert periodiek of een gecertificeerde instelling (PMSC) nog voldoet aan de certificatie-eisen.

De ILT controleert periodiek of een gecertificeerde instelling (PMSC) nog voldoet aan de aanvullende eisen (Btbk, MR, Beleidsregels). Voor de kostenraming wordt uitgegaan van een eenmalige tussentijdse toetsing van een PMSC in het tweede jaar na toekenning van de vergunning. Er wordt uitgegaan van 3 PMSC's in Nederland, gelijkmatig verdeeld: één tussentijdse audit per jaar. Bij een tussentijdse toetsing wordt in auditvorm een review gedaan op de uitvoering van de regelgeving gedurende de transporten van de voorgaande (drie) jaren. Hierbij wordt ook getoetst in hoeverre de PMSC zich heeft gehouden aan de ISO-vereisten. Een audit wordt gedaan door twee inspecteurs.

Kostenraming

De grootste onzekere factor in de raming van inzet ILT resp. kosten is de vraag hoe vaak het voor zal komen dat een scheepsbeheerder een beroep kan doen op ondersteuning door PMSC's.

Het uitgangspunt is dat de overheid voorziet in bescherming tenzij dit:

1. Niet mogelijk is omdat het betreffende schip het VPD niet kan accommoderen of niet op tijd beschikbaar is
2. Dit leidt tot onevenredig hoge meerkosten voor de reder (prijsverschil privaat-VPD, omvaren)

Hoe vaak het voor zal komen, dat een scheepsbeheerder een beroep zal doen op PMSC's is niet bekend. De schattingen lopen uiteen van 0 tot 20 per jaar. In deze kostenraming wordt uitgegaan van 20 tot 50 transporten per jaar²⁶.

²⁵ Hierbij te denken aan de ISO-certificaten, de vergunning van MinJus (afgegeven in mandaat door ILT), het contract tussen PMSC en scheepsbeheerder, lijst van wapens en munitie, geweldsinstructie, bewijs ontvangst geweldsinstructie, individueel contract teamlid – PMSC, reisschema,

²⁶ Aantal doorvaarten NL-schepen van HRA Somalië bedroeg in 2019 circa 130. Er van uit gaande dat in 2021 sprake is van lichte groei in het aantal doorvaarten door NL-schepen (zie onder) zijn dit er dan circa 150. Aandeel schepen met gewapende beveiligers wordt vanuit MSCHOA geschat op 2/3. Dat betekent: circa 100 doorvaarten High Risk Area (HRA) bij Somalië. Onbekende factor is de verhouding VPD, PMSC en geen beveiliging. [Bron Ministerie van Justitie via e-mail d.d. 6.4.2020]. Het aandeel PMSC wordt in deze kostenraming op 50 % geschat, dus 50 doorvaarten.

Een andere belangrijke parameter is het aantal PMSC's die een vergunning aanvragen. In deze kostenraming wordt uitgegaan van 5 tot 15 aanvragen²⁷

Vergunningverlening en toezicht voor Wtbk is een wezensvreemde taak voor de ILT. Daarom is het maken van een kostenraming met veel onzekerheden omgeven. Deze kostenraming beperkt zich daarom tot de eerste twee jaar. Daarna vindt een evaluatie van vergunningverlening en toezicht plaats. T.b.v. meerjarenramingen kan vooralsnog de kostenraming voor het eerste toezichtjaar worden aangehouden.

Het voornemen is om de wet begin 2021 in werking te laten treden. De eerste vergunning kan 8 weken later afgegeven worden. Daarna starten toezicht en handhaving. Het implementatietraject start zodra zekerheid is over de financiering. Daarna duurt het nog ½ tot ¾ jaar voordat de handhaving start. Een versnelling is wellicht deels mogelijk, maar drukt op het kostenplaatje.

De taken voor vergunningverlening aan een PMSC, toezicht op een PMSC kunnen door binnendienstinspecteurs gedaan worden. Het toezicht op het transport (PMSC, kapitein en scheepsbeheerder) moet gedaan worden door experts/buitendienstinspecteurs. Deze functie moet dubbel uitgevoerd zijn, om te allen tijde (scheepvaart houdt geen vakantie) op het juiste moment toezicht te kunnen doen. Aangenomen wordt dat het niet mogelijk is om voor minder dan 0,8 fte de juiste mensen te krijgen. Daarom worden de 2 experts/specialisten voor 0,8 fte in de kostenraming opgevoerd.

De inrichting van het toezicht kost de ILT 5,4 fte (incl. 0 % onvoorzien). Dit k.o.m. € 984 k.

De uitvoering van het eerste jaar toezicht kost de ILT 5,1 fte (incl. 0 % onvoorzien). Dit k.o.m. € 926 k.

Tabel 2 Capaciteitsraming voor opstartjaar en 1e toezichtjaar in fte per sector

	inspecteurs	managers	overig	Totaal
totaal opstart in dagen	821	46	80	936
Totaal opstart in fte	4,7	0,3	0,5	5,4
totaal jaar 1 in dagen	759	57	76	891
Totaal 1 ^e jaar in fte	4,3	0,3	0,4	5,1

Voor de omzetting van de capaciteitsraming naar de kostenraming wordt uitgegaan van de volgende kengetallen: intern fte-tarief € 182 k. (o.b.v. 1400 uur, incl. BTW).

Behalve salariskosten moet ook rekening gehouden worden met externe kosten. Met de volgende externe kosten is in deze kostenraming rekening gehouden: ICT-kosten, opleiding medewerkers en reis- en verblijfskosten.

Tabel 3 Externe kosten eerste jaar en volgende jaren

	€
Opleiding medewerkers (opstartjaar)	100.000
Opleiding medewerkers (1 ^e en volgende jaren)	50.000
ICT (opstartjaar)	500.000
ICT (1 ^e en volgende jaren)	100.000
Reiskosten (1 ^e en volgende jaren)	9.000

²⁷ Bron Ministerie van Justitie via e-mail d.d. 6.4.2020. In deze kostenraming wordt uitgegaan van 10 aanvragen van PMSC's, gelijk verdeeld over drie jaren.

Tabel 4 Kostenraming voor opstartjaar en 1e toezichtjaar in €

	inspecteurs	managers	overig	Externe k.	Totaal
totaal opstart in € * 1000	854	48	83	600	1.584
totaal jaar 1 in € * 1000	789	59	79	159	1.085

ILT zit aan het begin van een implementatie-traject voor het IV-landschap. Deze kostenopgave gaat er van uit dat het informatielandschap is ingericht. Indien, dit niet het geval is, is dit zeker onvoldoende en zal voorfinanciering moeten worden geregeld. De kosten gaan in dat geval meer richting 1 miljoen eenmalig en K€200,- jaarlijkse kosten denken.

Vooralsnog kan voor de latere toezichtjaren rekening worden gehouden met € 1.085 k per jaar, incl BTW.

Toelichting bij ICT-kosten

Onderscheid wordt gemaakt in de ICT-kosten voor vergunningverlening, Toezicht en Analyse.

Vergunningverlening

- MijnILT: Webformulieren, portaal inrichten (authenticatie, status terugkoppeling, mijnomgeving aanpassingen);
- LEEF: VV implementatie volledig;
- Alfresco DMS: Inrichten voor dossiervorming ILT en Kustwachtdossier;
- ILT-Register: Nieuw register;
- Integratielaag: koppelingen voor bovenstaande realiseren.

Informatiepositie

- SAS: Inrichten/uitbreiden DWH en Rapporten

Toezicht

- Aanpassingen in Holmes

Interne kosten ICT-medewerkers

De interne kosten zoals inzet Productowners, Functioneel Beheerders, architect en Projectmanager, zijn niet meegerekend.

De planning zien wij als erg ambitieus en strookt niet met de voornemens die we op dit moment hebben in het kader van het programma OVV.

Verdeling benodigde capaciteit over de afdelingen

In totaal is voorzien in jaarlijks 5,4 fte, waarvan 4,3 fte voor inspecteurs. Omdat voor handhaving snel en flexibel moet kunnen opereren, ook in vakantietijden en bij ziekte, worden daarvoor bij voorbaat 2 experts (full-time voor Wtbk) aangetrokken voor de afdelingen Handhaving en TPI. Deze 2 experts vallen onder verschillende afdelingen, maar moeten elkaar kunnen vervangen. Onderstaande tabel, ter illustratie, laat zien hoe de benodigde capaciteit verdeeld zou kunnen worden.

Tabel 5 Mogelijke verdeling van de benodigde capaciteit over de afdelingen in 1^e jaar

	Inspecteurs/experts	managers	Overig ILT (bijv. JZ, NT, Comm, ICT) + coörd	totaal
Aantal dagen	759	57	76	891
Aantal dagen ICT			PM	PM
Aantal fte	4,3	0,3	0,4 + PM	5,1 + PM
# fte per afd	Vv: 1,5 Hh: 1,4	Vv: 0,1 Hh: 0,1	jurist: PM netwerker: PM	

	TPI: 1,5	TPI: 0,1	Communicatie PM Coördinator: PM ICT-medewerkers: PM	
# betrokken personen met taken Wtbk	Vv: 4 Hh: 4 (w.v. 1 x exp) TPI: 2 (w.v. 1 x exp.)	6 ²⁸	P.M.	

N.B. het totaal aantal betrokken personen is groter dan het aantal fte.

Risicobenadering

Al enkele jaren is sprake van een neergaande trend in de aantallen overvallen door piraten. In deze kostenraming is er van uitgegaan dat dat niet blijvend is. Als de corona-crisis leidt tot meer armoede in Afrika, kan dat er toe leiden dat de activiteit van piraten weer toeneemt.

Artikel 4 van de Wtbk bepaalt dat slechts van particuliere beveiligers gebruik gemaakt kan worden, mits militaire bescherming niet binnen een redelijke termijn door de Minister van Defensie kan worden geboden, of indien een schip onevenredig veel moet omvaren of als de kosten voor militaire bescherming onevenredig hoog uitvallen. Het wetsartikel biedt mogelijkheden voor scheepsbeheerders om militaire bescherming te ontwijken ten gunste van PMSC's. Als dat scenario zich voordoet, kan dat leiden tot een groter aandeel transporten met PMSC's dan waar in deze kostenraming rekening mee gehouden is.

In deze kostenraming is uitgegaan van inzet van particuliere beveiligers, in het aangewezen risicogebied (Btbk aert 1.2), nl. het zeegebied ten oosten van Somalië. Indien andere risicogebieden (bijv. Straat van Hormuz of Golf van Guinee) worden aangewezen, wijzigt de kostenraming.

In dat geval is het niet ondenkbaar, dat de noodzaak van spotchecks toeneemt. In deze kostenraming is daar geen voorschot op genomen. De ILT kan geen spot-checks ter plaatse doen.

Artikel 2.1 van het Btbk legt een grote verantwoordelijkheid bij de overheid. In combinatie met art. 5.2 van het Btbk kan dit er toe leiden dat overheid certificaten moet gaan afgeven. Daar heeft de ILT niet de kennis voor. In deze kostenraming is daar geen rekening mee gehouden.

²⁸ 3 afdelingshoofden, 3 teamleiders

Bijlage 6 Planning

Bron: Min. J&V, 12.3.20

Processtap	Toelichting	Datum of periode
Consultatie	6 weken	Tot 1-3-2020 Bbk Tot 13-3-2020 wijzigingswet
verwerken reacties, JZW-wetgevingstoets en afstemming interdepartementaal	3 weken	
Nota aan minister tbv agendering voorportaal CBJ		3-4-2020
deadline aanleveren voorportaal CBJ		10-4-2020
voorportaal CBJ (wijzigingswet en Bbk)		21-4-2020
onderraad RBJ (wijzigingswet en Bbk)		28-4-2020
Ministerraad (wijzigingswet en Bbk)		1-5-2020
Aanbieding wijzigingswet en Bbk aan Raad van State		4-5-2020
Advies Raad van State wijzigingswet en Bbk		16-6-2020
Concept-nader rapport wijzigingswet en Bbk		
Afstemming interdepart.		30-6-2020
Nota aan minister		
Notificatie min regeling Brussel		Derde kwartaal 2020
Voorhangprocedure TK, EK Bbk en wetsbehandeling TK, EK		Derde kwartaal 2020
Ondertekening via KabKon		Vierde kwartaal 2020
Staatsblad		Vierde kwartaal 2020
Inwerkingtreding		Zsm in 2021

Pas na de inwerkingtreding kan de eerste aanvraag voor een vergunning voor een PMSC in behandeling genomen worden. Zo'n vergunningverlening mag 8 weken duren. Pas daarna kan een scheepsbeheerder het contract met een PMSC sluiten, resp. het toezicht starten. Dat betekent dat handhaving pas in de loop van 2021 zal starten.