

Vergaderjaar 2003–2004

29 468

Uitvoering van Verordening (EG) nr. [...] van het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie van [...] betreffende de verbetering van de beveiliging van schepen en havenfaciliteiten (Havenbeveiligingswet)

Nr. 3

MEMORIE VAN TOELICHTING

ALGEMEEN DEEL

Inleiding

Het voorliggende wetsvoorstel strekt tot uitvoering van de Verordening van het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie ter verbetering van de beveiliging van schepen en havenfaciliteiten. Een nieuwe wet is noodzakelijk, aangezien de bestaande Nederlandse wetgeving geen grondslag biedt voor de implementatie van Europese regelgeving op het gebied van de beveiliging (*security*) van havens.

Internationale ontwikkelingen op het gebied van de beveiliging («security») van zeescheepvaart en havens

Na de tragische gebeurtenissen in New York en Washington op 11 september 2001 is – vooral op initiatief van de VS – in internationaal verband gestart met het leggen van een fundament voor een nieuw beveiligings (*security*) regiem voor de maritieme sector (havens en zeescheepvaart)¹. Een en ander heeft geleid tot een diplomatieke conferentie van de Internationale Maritieme Organisatie (IMO) in december 2002. Tijdens deze conferentie in Londen is overeenstemming bereikt over uniforme internationale regelgeving op het gebied van maritieme security. Een bestaand IMO-verdrag is aangepast en uitgebreid met een nieuwe «International Ship and Port Facility Security Code» (ISPS-Code). Het desbetreffende verdrag is het op 1 november 1974 te Londen tot stand gekomen Internationale Verdrag tot beveiliging van mensenlevens op zee, 1974 (*International Convention for the Safety of Life at Sea*). De wijziging van het SOLAS-Verdrag is door ruim 100 staten getekend en zal op 1 juli 2004 internationaal in werking treden.

De Europese Unie heeft door middel van een ontwerp-Verordening van het Europees Parlement en de Raad betreffende de verbetering van de beveiliging van schepen en havenfaciliteiten², de wijzigingen in het SOLAS-Verdrag en de nieuwe ISPS-Code overgenomen en gaat op onderdelen zelfs verder. Zo stelt de EU-Verordening een aantal aanbevelingen van deel B van de ISPS-Code verplicht voor de lidstaten. De Europese Commissie heeft recent een voorstel ingediend voor een richtlijn voor de

¹ De bestaande Nederlandse veiligheidswetgeving voor de maritieme sector is gericht op veiligheid in de betekenis van het Engelse *safety*. Het IMO-pakket en de EU-Verordening richten zich op de *security*, dat – afhankelijk van de context – in het Nederlands wordt vertaald met «veiligheid» of «beveiliging».

² De behandeling van de ontwerp-Verordening is in eerste lezing in december 2003 afgerond. Het ontwerp, zoals dit in eerste lezing is gewijzigd door het Europees Parlement, is thans aangemeld ter vaststelling door de Raad van Ministers van de Europese Unie. Document MAR 218 CODEC 1870 PE-CONS 3700/03 Interinstitutioneel dossier: 2003/0089 (COD).

beveiliging van de Europese havens in bredere zin¹ en aangekondigd op een later tijdstip met een voorstel voor de beveiliging van de gehele vervoersketen te zullen komen².

Inhoud van de EU-Verordening

De EU-Verordening verwijst naar de mondiale International Ship and Port Security Code (ISPS-Code) van de Internationale Maritieme Organisatie, die dan ook deel uitmaakt van de Verordening.

De Verordening en de bijbehorende wijziging van het SOLAS-Verdrag met de ISPS-Code voorzien in een systeem van maatregelen, waardoor de beveiliging van de Europese zeehavenfaciliteiten en de zeeschepen onder de vlag van een van de EU-lidstaten structureel op een hoger niveau zal worden gebracht. Zo zal elke havenfaciliteit waar door zeeschepen boven 500 GT in de internationale vaart goederen worden geladen of gelost, dan wel waar passagiers aan boord van cruiseschepen of veerboten (*ferries*) van en aan boord gaan, met ingang van 1 juli 2004 moeten zijn gecertificeerd. Dit zal geschieden door middel van een toetsing, door de overheid, van de veiligheidsrisico's van de bewuste terminal, gevolgd door een beslissing omtrent de instemming met een beveiligingsplan voor die havenfaciliteit. Verder dient er te worden voorzien in handhaving. Nederlandse zeeschepen zullen op overeenkomstige wijze worden gecertificeerd, waarbij de beoordeling van de veiligheidsrisico's – in het verlengde van de reeds lang bestaande inschakeling van particuliere klassenbureaus – door een zogeheten «Recognised Security Organization» (RSO) mag plaatsvinden. De Verordening heeft, evenals de ISPS-Code van de IMO, geen betrekking op zeevissersschepen.

Elke lidstaat moet een of meer autoriteiten voor de maritieme beveiliging³ aanwijzen. Ingeval een land per zeehaven een bevoegde autoriteit (*Designated Authority*) voor de havenbeveiliging aanwijst, zal er op nationaal niveau een autoriteit met coördinerende bevoegdheden dienen te zijn ten opzichte van de Havenbeveiligingsautoriteiten. Tenslotte dient elke havenfaciliteit een beveiligingsfunctionaris (*Port Facility Security Officer*) aan te stellen en is elke in Nederland gevestigde reder verplicht ervoor te zorgen dat zijn rederij beschikt over een beveiligingsfunctionaris (*Company Security Officer*) en dat op elk van diens zeeschepen onder Nederlandse vlag een scheepsofficier wordt aangesteld die belast is met de beveiliging van het schip (*Ship Security Officer*).

Het belang voor Nederland

Nederland heeft de ontwikkeling van uniforme internationale maatregelen voor de maritieme sector gesteund, omdat alleen op die wijze sprake kan zijn van handhaving van het internationale «level playing field». Een redelijke kosten-baten verhouding en reciprociteit van de in te voeren maatregelen waren daarbij voor Nederland vanuit beleidsmatig oogpunt wezenlijke randvoorwaarden.

Als gevolg van de mondiale ISPS-Code en de regionale EU-Verordening heeft de maritieme sector nu een beveiligingsregiem gekregen dat globaal hetzelfde gewicht heeft als het beveiligingsregiem in de luchtvaart. De ratio is dat het mondiale karakter van de sector, gevoegd bij de vitale functie die deze heeft voor de wereldeconomie (meer dan 90% van de wereldhandel gaat over zee), een mate van kwetsbaarheid heeft die de maatregelen wettigt.

Als logistiek centrum (*Gateway*) van Europa vervult Nederland, met Rotterdam als wereldhaven, een spilfunctie in de overzeese handel. Deze spilfunctie is niet alleen van wezenlijk belang voor de Nederlandse

¹ Document MAR 20 CODEC 217 Inter-institutioneel dossier: 2004/0031 (COD) dd. 16 februari 2004.

² Consultation Paper on Freight Transport Security dd. 23 december 2003.

³ «Maritieme beveiliging» is in artikel 2, onderdeel 5 van het definitieve ontwerp van de Verordening gedefinieerd als: de combinatie van preventieve maatregelen en personele en materiële middelen die het zeevervoer en de havenfaciliteiten moeten beschermen tegen dreigingen van opzettelijke ongeoorloofde acties. Het element «preventieve maatregelen» is toegevoegd bij amendement van het Europees parlement. In het ontwerp voor de Verordening zoals dit door de Europese Commissie oorspronkelijk was ingediend, kwam geen nadere begripsbepaling voor van een «opzettelijk ongeoorloofde actie».

In onderdeel 13 van genoemd artikel is deze laatste thans gedefinieerd als: een opzettelijke actie die gezien de aard of context ervan schade kan toebrengen aan schepen in het internationale en nationale maritieme verkeer, aan passagiers en lading en aan de desbetreffende havenfaciliteiten. Onderdeel 13 is in de Verordening opgenomen als gevolg van een amendement van het EP.

economie, doch ook voor een aanzienlijk gedeelte van het Europese achterland. Nederland ondersteunt derhalve het streven naar een beter beveiligde vervoersketen. Dit zowel om schade door aanslagen te voorkomen, als om een betrouwbare politieke-, handels- en vervoerspartner te zijn en te blijven voor andere landen. In dit laatste verband wordt zeker onderkend dat maritieme beveiliging een wezenlijke factor in de internationale concurrentieverhoudingen is geworden. Daarnaast is voor de Nederlandse positie van belang het feit dat een aanmerkelijk deel van de VS olie-importen uit Nederland komt en dat de Rotterdamse regio het centrum is van de Europese strategische olievoorraden. Hoewel de invoering van de IMO ISPS-Code en de EU-Verordening kosten met zich mee brengt voor alle betrokken partijen, zal een adequaat beveiligingsniveau ook een kwaliteitselement vormen om vervoerstromen te behouden of extra stromen aan te trekken.

Voorts zal een verhoogd beveiligingsniveau van de havenfaciliteiten naar verwachting een bijdrage leveren aan het regeringsbeleid op het gebied van de criminaliteitsbeheersing, zoals neergelegd in het Veiligheidsprogramma van het kabinet¹.

Nationale implementatie

Ter implementatie van de EU-Verordening is voor de Nederlandse zeehavens, wegens het ontbreken van een hiertoe geëigend wettelijk kader, een nieuwe uitvoeringswet noodzakelijk. Wat betreft de Nederlandse zeeschepen en de controle op buitenlandse zeeschepen in de wateren onder Nederlandse jurisdictie, zal implementatie van deze Verordening kunnen geschieden door middel van bestaande wetten, waarbij wordt aangetekend dat een reeds in voorbereiding zijnde wijziging van de Scheepvaartverkeerswet met het oog hierop is aangevuld². De voorgestelde wijziging strekt ertoe uitdrukkelijk in die wet vast te leggen dat de (Rijks)havenmeester van het hem thans ten dienste staande wettelijk instrumentarium ook gebruik mag maken met het oog op het voorkomen of beperken van externe veiligheidsrisico's in verband met schepen. De verplichtingen die betrekking hebben op zeeschepen onder de vlag van het Koninkrijk zullen worden geïmplementeerd door middel van het ontwerp-Schepenbesluit 2004, een algemene maatregel van rijksbestuur op grond van de Schepenwet. Dit ontwerp ligt thans bij de Raad van State van het Koninkrijk voor advies. De uitvoering van de Verordening ten aanzien van de controle op buitenlandse schepen in Nederlandse havens kan geschieden door middel van een ministeriële regeling onder de Wet havenstaatcontrole.

Over de stand van de voorbereidingen van de uitvoering van de Verordening en de ISPS-Code in de Nederlandse havens ten tijde van de indiening van het onderhavige wetsvoorstel kan het volgende worden vermeld. In de drie belangrijkste havenregio's (Noordzeekanaalgebied, Nieuwe Waterweggebied en het Westerscheldegebied) heeft ruim 95 procent van de bedrijven met havenfaciliteiten een risicobeoordeling gereed. In vrijwel alle havengemeenten zijn van overheidswege toetsingsteams gevormd voor de verificatie van het in te dienen beveiligingsplan met voorafgaande risicobeoordeling, gevolgd door advisering aan de desbetreffende burgemeester.

Een aantal gerenommeerde Nederlandse nautische opleidingsinstituten heeft, aan de hand van de ISPS-Code, een cursus havenbeveiliging ontwikkeld voor de beveiligingsfunctionaris en het personeel dat bij havenfaciliteiten beveiligingstaken verricht. Tenslotte is van belang dat de vertegenwoordigers van de Europese Commissie tijdens een bijeenkomst van EU-lidstaten in het vroege najaar van 2003 hebben meegedeeld voornemens te zijn na 1 juli 2004 een analyse te maken van de door de

¹ Zie de Tweede Voortgangsrapportage over de uitvoering van het Veiligheidsprogramma, toegezonden aan de Tweede Kamer bij brief van de Ministers van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en van Justitie van 7 oktober 2003. Kamerstukken II 2003/04, 28 684, nr. 17.

² Kamerstukken II 2003/04, 29 394, nrs. 1–3.

lidstaten genomen uitvoeringsmaatregelen en eventueel op een aantal onderdelen zoals de opleidingen, alsnog met voorstellen tot harmonisatie te komen.

Het onderhavige wetsvoorstel heeft geen betrekking op de beveiliging van havens in de Nederlandse Antillen en Aruba. De beveiliging van havens aldaar is een aangelegenheid van de landen. Wat de Nederlandse Antillen betreft wordt de interne verdeling van taken en bevoegdheden tussen de eilandgebieden enerzijds en het land anderzijds beheerst door de Eilandenregeling Nederlandse Antillen (ERNA). Daarbij komt nog dat de EU-Verordening ter uitvoering waarvan dit wetsvoorstel strekt, alleen verbindend is voor het land Nederland. Voor de Nederlandse Antillen en Aruba gelden uitsluitend de uit het SOLAS-Verdrag voortvloeiende verplichtingen. Evenals in Nederland wordt in de Nederlandse Antillen en Aruba momenteel met hoge prioriteit gewerkt aan de totstandkoming van wetgeving met betrekking tot de beveiliging van havens, alsook aan de feitelijke uitvoering van de ISPS-verplichtingen.

De Nationale Autoriteit voor de maritieme beveiliging en de Havenbeveiligingsautoriteit

De EU-Verordening geeft de vrijheid aan de lidstaten om verschillende autoriteiten als bevoegd gezag aan te wijzen voor de uitvoering van de Verordening¹. De regering heeft het uit beleidsmatig en praktisch oogpunt gewenst geacht om in het wetsvoorstel de uitvoering voor de Nederlandse havens met internationaal scheepvaartverkeer bij een lokaal bestuursorgaan, te weten de burgemeester, neer te leggen.

Voorgesteld wordt dat Minister van Verkeer en Waterstaat wordt aangewezen als nationale autoriteit voor de maritieme beveiliging, met coördinerende bevoegdheden als voorgeschreven in artikel 2, zevende lid, van de Verordening. Tevens zal deze minister het bevoegd gezag zijn in de wateren onder Nederlandse jurisdictie die niet gemeentelijk zijn ingedeeld. Dit is de territoriale zee vanaf één kilometer buiten de Nederlandse kust. Voorts zal het Ministerie van Verkeer en Waterstaat gaan fungeren als nationaal aanspreekpunt (*focal point for maritime security*), zoals voorgeschreven in artikel 2, zesde lid, van de EU-Verordening. Vanuit het nationaal aanspreekpunt zal onder meer de verplichte aanmelding van gecertificeerde havenfaciliteiten aan de Europese Commissie en aan de IMO in Londen plaatsvinden.

De keuze van de burgemeester als bevoegd gezag (Havenbeveiligingsautoriteit) is gebaseerd op de volgende overwegingen. De taken en bevoegdheden uit hoofde van de verordening leiden tot een versterking van het wettelijk takenpakket van de burgemeester, met als een van zijn (haar) hoofdtaken de verantwoordelijkheid voor de handhaving van de openbare orde en veiligheid. Voorts heeft de burgemeester, in de context van de bestuurlijke verantwoordelijkheid van het gemeentebestuur, in het bijzonder een algemene zorg voor de voorkoming van strafbare feiten die invloed hebben op de orde en rust in de gemeentelijke samenleving. De beveiligingsmaatregelen die in de Nederlandse havens zullen worden genomen, hebben een *preventief* karakter. De zojuist genoemde algemene zorg sluit daarbij rechtstreeks aan.

Bij de toetsing van de veiligheidsbeoordelingen, opgesteld door de ondernemingen die havenfaciliteiten exploiteren, zal bovendien als regel expertise nodig zijn van diensten als de politie en de brandweer, welke plaatselijk in operationele zin door de burgemeester worden aangestuurd. Mocht er, ondanks de getroffen beveiligingsmaatregelen, toch een aanslag op een havenfaciliteit worden gepleegd met ernstige gevolgen, dan is de burgemeester de bestuurder op lokaal niveau die onmiddellijk optreedt op

¹ Deze vrijheid blijkt nadrukkelijk uit de stukken van de behandeling in eerste lezing door het Europees Parlement.

grond van de Wet rampen en zware ongevallen. Deze spilfunctie van de burgemeester verzekert in bestuurlijk opzicht een rimpelloze overgang van de normale situatie (veiligheidsniveau 1) via de niveaus 2 en 3 naar, uiteindelijk, de geactiveerde rampenorganisatie. Ook bij opschaling in de bestuurskolom blijft zijn (haar) spilfunctie op lokaal niveau in stand.

Gezien het vorenstaande is de rechtsfiguur gekozen van attributie van de desbetreffende bevoegdheden, zoals neergelegd in de Verordening, aan de burgemeester als orgaan van de gemeente. Het gaat hierbij om een verplichte medebewindstaak met toepassing van artikel 108, tweede lid, van de Gemeentewet.

De financiële gevolgen van de nieuwe taak voor de burgemeester kunnen worden opgevangen door het desgewenst in rekening brengen, door de desbetreffende gemeente, van een kostendekkend tarief (recht) voor de toetsing van de beoordelingen van de veiligheidsrisico's en de behandeling van de aanvragen van havenveiligheidscertificaten. Het betreft hier een individuele dienst uit hoofde van de gemeentelijke bevoegdheden, in dit geval in medebewind. De heffing van dit recht zal in de gemeentelijke legesverordening dienen te worden geregeld, op de grondslag van artikel 229 van de Gemeentewet.

Relatie met de Wet openbaarheid van bestuur

De artikelen 12a, tweede alinea, en 12b, tweede lid, van de Verordening, die betrekking hebben op toegang tot informatie, worden afdoende geregeld door artikel 10 van de Wet openbaarheid van bestuur (Wob), waarin voor milieu-informatie een specifiek afwegingskader is opgenomen. De van bedrijven afkomstige informatie die op grond van de onderhavige wettelijke regeling bij de overheid berust, moet worden aangemerkt als milieu-informatie in de zin van het Verdrag van Aarhus. In het wetsvoorstel tot uitvoering van dat verdrag (Kamerstukken II 2002/03, 28 835, nrs. 1–2) wordt aan artikel 10 Wob een uitzonderingsgrond toegevoegd inzake de beveiliging van bedrijven en het voorkomen van sabotage. Het ligt voor de hand dat in de belangenafweging die het bestuursorgaan moet maken bij het toepassing van deze bepaling, het belang van beveiliging van bedrijven en het voorkomen van sabotage zeer zwaar zal wegen. In bepaalde gevallen zal bovendien de absolute weigeringsgrond inzake de veiligheid van de staat ingeroepen kunnen worden.

Toezicht en verdere handhaving

In het wetsvoorstel is de bevoegdheid tot nadere regelgeving op het terrein van de beveiliging van de Nederlandse havens die onder de ISPS-Code vallen, bij het Rijk gelegd (Minister van Verkeer en Waterstaat, die waar nodig afstemt met andere betrokken bewindspersonen). De nationale bevoegdheid tot (nadere) regelgeving is overigens als geheel beperkt, gezien de – nieuwe – competentie van de EU op dit gebied, zoals neergelegd in de (ontwerp-)EU-Verordening. De uitvoering ten aanzien van de havenfaciliteiten is, met de bijbehorende (gezien het voorgaande beperkte) beleidsruimte in het onderhavige wetsvoorstel gedecentraliseerd naar de desbetreffende havengemeenten.

Het vorenstaande brengt naar het oordeel van de regering met zich mee, gelet op het kabinetsstandpunt inzake de positionering van de toezichtsfunctie¹, dat het eerstelijns toezicht (het rechtstreekse toezicht) op de naleving bij de havengemeenten kan worden gelegd. Uitgangspunt is daarbij dat er op gemeentelijk niveau in organisatorische en personele zin een strikte scheiding van uitvoering en toezicht wordt aangebracht.

¹ Kaderstellende visie op toezicht (kabinetsstandpunt op het rapport van de Ambtelijke Commissie Toezicht). Kamerstukken II, 2000/01, 27 831, nr. 1, blz. 6.

Het tweedelijns toezicht («systeemtoezicht») op de naleving van de EU-Verordening en de voorgestelde Havenbeveiligingswet in Nederland zal bij de Inspectie van Verkeer en Waterstaat (IVW) worden gelegd. Bij diverse gemeenten in Nederland bestaat een gemeenschappelijk handhavingsoverleg. Met het oog op een verantwoorde uitoefening van de toezichtfunctie en de gewenste onderlinge afstemming bij de handhaving van verschillende wetten op gemeentelijk niveau ligt het in de rede dat vanuit de eerstelijns inspectie daarin zal worden geparticipeerd wat betreft het toezicht op de naleving van de EU-Verordening en de Havenbeveiligingswet.

De burgemeester is als orgaan van de gemeente op grond van artikel 125 van de Gemeentewet bevoegd tot toepassing van bestuursdwang (met als alternatief het opleggen van een last onder dwangsom) jegens de beheerder van een havenfaciliteit die niet (meer) in het bezit is van een geldig havenbeveiligingscertificaat. Een strafrechtelijke sanctie is in dit wetsvoorstel derhalve niet nodig, omdat het fysiek stilleggen van de laad- of losactiviteiten, resp. de in- of ontschepping van passagiers voldoende effectief is in het licht van de verplichting van artikel 13 van de Verordening (Sancties).

De bestuursdwangbevoegdheid voor de Minister ten opzichte van havenfaciliteiten buiten het gemeentelijk ingedeeld grondgebied dient in de wet zelf te worden bepaald, omdat het desbetreffende hoofdstuk van de Algemene wet bestuursrecht niet automatisch van toepassing is. Hetzelfde geldt voor de door de Minister aan te wijzen personen.

Administratieve lasten voor het bedrijfsleven

Bij de uitvoering van de verplichtingen uit hoofde van de Verordening is als uitgangspunt genomen dat al het mogelijke moet worden gedaan om te voorkomen dat de belasting van de betrokken bedrijven zwaarder uitvalt dan die in andere Europese landen. Het voorliggende wetsvoorstel voegt dan ook geen administratieve lasten voor het bedrijfsleven toe aan die, welke voortvloeien uit de EU-Verordening.

Voor de betrokken Nederlandse havengemeenten is, met financiële steun van het Ministerie van Verkeer en Waterstaat, door de Gemeente Rotterdam een web-based programma (*port facility toolkit*) ontwikkeld en geschikt gemaakt voor alle Nederlandse zeehavens. Dit digitale programma genereert, na invoer van de gegevens van het individuele bedrijf, de beoordeling van de veiligheidsrisico's, een actieplan voor de eventueel ontbrekende beveiligingsmaatregelen en het ontwerp-beveiligingsplan voor elke afzonderlijke havenfaciliteit; het programma zorgt ervoor dat deze producten geheel aan de eisen van de Verordening en de ISPS-Code voldoen. Tevens houdt het programma rekening met plannen en rapportages die voor bepaalde categorieën bedrijven wettelijk verplicht zijn gesteld¹. Het programma is via de havenbeheerders ter beschikking gesteld van de bedrijven, die havenfaciliteiten in de zin van de Verordening beheren. Voor de betrokken havenfaciliteiten zijn diverse voorlichtingsbijeenkomsten over de toolkit-methodiek georganiseerd.

Daarnaast is er voor het havenbedrijfsleven een «Leidraad voor havenbeveiliging» gemaakt. Dit handboek verschaft op overzichtelijke wijze aan alle betrokken partijen in de havens inzicht – zowel inhoudelijk als organisatorisch – in de regels en richtlijnen van de EU-Verordening, met de bijbehorende ISPS-Code.

¹ Als voorbeelden kunnen worden genoemd het veiligheidsrapport en het intern noodplan, bedoeld in artikel 10 van het Besluit risico's zware ongevallen 1999.

Een reductie van administratieve lasten is voorts te realiseren, omdat veel van de gevraagde activiteiten reeds in een ander kader, bijvoorbeeld in

het bredere verband van criminaliteitspreventie zijn verricht. Security is voor menig bedrijf een integraal onderdeel van de bedrijfsvoering (geworden).

Als gevolg van het beschikbaar stellen aan de betrokken bedrijven van het programma en de leidraad zullen de administratieve lasten voor Nederland op zijn minst gelijk en waarschijnlijk lager uitvallen dan die in de andere EU-lidstaten.

In de EU-verordening en haar bijlagen zijn de volgende informatieverplichtingen voor het bedrijfsleven beschreven:

- a. Het verstrekken van informatie over de veiligheidsrisico's en de beveiligingssituatie van de havenfaciliteit (*port facility*) aan de bevoegde autoriteit (in Nederland: de burgemeester) van de desbetreffende havengemeente.
- b. Het verstrekken van informatie aan de burgemeester over de aanwijzing van een beveiligingsfunctionaris (*Port Facility Security Officer*) per havenfaciliteit.
- c. Het verstrekken van informatie over een periodieke, resp. tussentijdse aanpassing van de veiligheidsbeoordeling (*Port Facility Security Assessment*) en het beveiligingsplan (*Port Facility Security Plan*). Ingevolge de EU-verordening en het gewijzigde SOLAS-Verdrag moeten alle havenfaciliteiten vóór 1 juli 2004 zijn gecertificeerd.
- d. Het verstrekken van informatie aan de toetsende instantie. Per haven of havenfaciliteit kan de omvang en samenstelling van het bezoekende team verschillen. Het toetsingsteam functioneert rechtstreeks onder de burgemeester. Tijdens het bedrijfsbezoek zal niet geïsoleerd aandacht worden besteed aan havenveiligheid en beveiligingmaatregelen, maar zullen tevens reguliere andere zaken aan de orde worden gesteld ter voorkoming van onnodige of overlappende inspecties.
- e. Het desgevraagd tonen van certificaten van een gevolgde beveiligingsopleiding aan het bevoegd gezag.
- f. Het verstrekken van informatie aan de Minister van Verkeer en Waterstaat bij de aanvraag voor de erkenning van een beveiligingsopleiding inzake de inhoud en kwaliteitsborging van die opleiding. Om hoeveel instituten het in potentie gaat is nog niet duidelijk. Voorshands wordt uitgegaan van hooguit tien instellingen.
- g. Het inzicht geven aan de toezichthoudende instanties in de uitvoering van het goedgekeurde beveiligingsplan. Het ligt in de bedoeling alle gecertificeerde havenfaciliteiten gedurende de geldigheidstermijn van het certificaat in elk geval éénmaal te inspecteren.

Het aantal havenfaciliteiten (terminals) in Nederland dat moet voldoen aan de informatieverstrekking overeenkomstig de EU-Verordening bedraagt circa 350. Het betreft faciliteiten in de Nederlandse zeehavens waar schepen boven 500 ton (GT) in de internationale vaart laden of lossen, resp. waar passagiers in- of ontschepen. In Rotterdam-Rijnmond gaat het om circa 170 terminals, in Amsterdam en het overige Noordzeekanaalgebied om ongeveer 75, en in de Gemeenten Vlissingen, Terneuzen en Borsele om 47 havenfaciliteiten. In de rest van Nederland zijn er nog ongeveer 60 havenfaciliteiten die onder de Verordening en de ISPS-Code vallen.

De totale jaarlijkse administratieve lasten voor de circa 350 havenfaciliteiten in Nederland zijn, bij gebruikmaking van het programma (*port facility toolkit*), berekend op ruim 53 000 Euro¹.

¹ Voor de benodigde gegevens is gebruik gemaakt van de reeds verrichte nulmeting administratieve lasten van het Ministerie van Verkeer en Waterstaat, alsmede van de ervaringsgegevens van het bedrijfsleven en de betrokken overheidsdiensten in de Nederlandse havens. De uiteindelijke kostenberekeningen zijn uitgevoerd met behulp van het Standaardkostenmodel administratieve lasten VenW.

ARTIKELSGEWIJZE TOELICHTING

Artikel 1

Onderdeel b. Een havenfaciliteit omvat, aldus de kern van de begripsomschrijvingen in de Verordening en het SOLAS-Verdrag (Bijlage I van de EU-Verordening), in hoofdzaak alle plaatsen waar «interactie» plaatsvindt tussen een schip dat onder de Verordening valt en een kade aan de wal. Uit de begripsomschrijvingen in het elfde lid (havenfaciliteit) en het twaalfde lid van (schip/haven raakvlak) van artikel 2 van de Verordening, in onderlinge samenhang beschouwd, vloeit voort dat ook scheepsreparatiewerven vallen onder het begrip «haven» in de betekenis die de Verordening hieraan geeft. Bij deze havengebonden faciliteiten is immers sprake van de verplaatsing van goederen, alsook van «havendienstverlening» als bedoeld in genoemd artikel van de Verordening. De Verordening zal in de periode van 1 juli 2004 tot 1 juli 2005 alleen van toepassing zijn op schepen die onder het SOLAS-Verdrag vallen. Vanaf 1 juli 2005 zullen, ingevolge artikel 3, tweede lid, van de Verordening, ook havenfaciliteiten die zogenaamde A-klasse passagiersschepen, bedoeld in artikel 4 van richtlijn nr. 98/18/EG¹, ontvangen welke *binnenlandse* reizen maken, onder de werking van de Verordening vallen. Terzake zij verwezen naar de toelichting bij artikel 16. Opgemerkt wordt dat laatstbedoelde categorie passagiersschepen vooralsnog niet deelneemt aan het scheepvaartverkeer binnen Nederland.

Bij *onderdeel c* wordt opgemerkt dat het hier gebezigde begrip «beheer» hetzelfde is als in het Burgerlijk Wetboek. Bij Nederlandse havens dient onder «beheerder» van een terminal of kade doorgaans te worden verstaan de natuurlijke persoon of rechtspersoon die het *gebruik en de exploitatie* heeft van die terminal of kade. Het is niet noodzakelijk dat de beheerder tevens juridisch eigenaar is van de faciliteit. Het maakt geen verschil voor de toepasselijkheid van de voorgestelde Havenbeveiligingswet of een havenfaciliteit al dan niet met winstoogmerk wordt geëxploiteerd.

Uit artikel 2, zevende lid, van de Verordening – ingevoegd bij amendement van het Europees Parlement – volgt dat ingeval een havenfaciliteit uitsluitend zou worden gebruikt voor het laden en lossen van goederen voor een niet-commercieel doel, bijvoorbeeld goederen in het kader van humanitaire hulpverlening, die havenfaciliteit niet is onderworpen aan de Havenbeveiligingswet en de EU-Verordening.

Artikel 2

In dit artikel wordt tot uitdrukking gebracht dat de uitvoering van de taken, respectievelijk de nakoming van de verplichtingen die op Nederland rusten als lidstaat van de Europese Unie en op het Koninkrijk, voorzover het Nederland betreft, als Partij bij het SOLAS-Verdrag van de IMO, door de wetgever wordt opgedragen aan:

- (a) de burgemeester als Havenbeveiligingsautoriteit wat betreft de voorschriften en andere bepalingen van de bijlagen van de Verordening, genoemd in artikel 4, tweede lid;
- (b) de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, handelende in overeenstemming met de Ministers van Algemene Zaken en van Justitie wat betreft de vaststelling van de veiligheidsniveaus (zie artikel 12), en
- (c) de Minister van Verkeer en Waterstaat voor het overige.

¹ Richtlijn nr. 98/18/EG van de Raad van de Europese Unie van 17 maart 1998 inzake veiligheidsvoorschriften en normen voor passagiersschepen (PbEG L 144).

Artikel 3

Bestaande ankerplaatsen en redegebieden buiten het gemeentelijk ingedeeld gebied (dat zich uitstrekt tot één kilometer buiten de Nederlandse kust) worden incidenteel gebruikt om te laden of te lossen. Het gaat dan om het overslaan vanuit een zeeschip naar een ander schip. In die gevallen pleegt in de huidige situatie de bevoegde autoriteit voor het desbetreffende Nederlandse deel van de Noordzee, op grond van het Scheepvaartreglement territoriale zee, toestemming te verlenen onder het stellen van voorwaarden, die doorgaans betrekking hebben op het voorkomen van milieuverontreiniging en het waar nodig treffen van veiligheidsmaatregelen met het oog op het scheepvaartverkeer (*safety*). Het wetsvoorstel geeft in artikel 3 de Minister de bevoegdheid vergunning te verlenen ter bescherming van de veiligheidsbelangen waar de voorgestelde Havenbeveiligingswet en de EU-Verordening op zien (*security*). Het derde lid is opgenomen teneinde binnen het stelsel van de ISPS-Code te blijven, dat voorziet in beveiligingsplannen waarmee de overheid heeft ingestemd, met als alternatief het treffen van een gelijkwaardige regeling (*equivalent security arrangement*).

Artikel 4

Hoofdtaken en -verantwoordelijkheden van de burgemeester als Havenbeveiligingsautoriteit (*Designated Authority*) zijn de toetsing van de beoordelingen van de veiligheidsrisico's per havenfaciliteit (*Port Facility Security Assessments*) en het nemen van een besluit omtrent instemming met de beveiligingsplannen, ingediend door de beheerders van de havenfaciliteiten die onder de Verordening vallen (*Port Facility Security Plans*). Daarnaast worden andere bevoegdheden aan de burgemeester toegekend, zoals het beslissen dat een beveiligingsplan meerdere havenfaciliteiten omvat, indien de beheerder, de bedrijfsvoering, de uitrusting en het ontwerp van deze faciliteiten vergelijkbaar zijn (artikel 16.8 van Bijlage II van de Verordening).

Artikel 5

De bevoegdheid van de Minister om bindende aanwijzingen te geven aan de burgemeester vloeit voort uit de nationale, coördinerende taak van de Minister, alsook uit het feit dat de verhoging en verlaging van de veiligheidsniveaus (geregeld in artikel 14 van Bijlage II (ISPS-Code A) van de Verordening) een nationale aangelegenheid zijn, waarbij de Minister van Verkeer en Waterstaat zorg draagt voor de uitvoering van de door de zogeheten Grote Driehoek, bestaande uit de Ministers van Algemene Zaken, van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en van Justitie, terzake genomen beslissingen.

De aanwijzingsbevoegdheid van de Minister strekt zich ook uit tot concrete gevallen. Het laatste wordt nodig geacht vanuit de verantwoordelijkheid van de regering voor de nationale veiligheid van Nederland en voor de stipte nakoming van internationale – waaronder Europese – verplichtingen en afspraken. Daarbij zijn bovendien, met name als het gaat om het bestrijden en voorkomen van grensoverschrijdende, georganiseerde criminaliteit, de buitenlands-politieke verhoudingen van het Koninkrijk in het geding. De EU-Verordening sluit daarbij aan door te bepalen dat havenfaciliteiten bij veiligheidsniveau 3 – wanneer er sprake is van een specifieke dreiging – verplicht zijn «op eventuele veiligheidsinstructies van de verdragsluitende staat op wiens grondgebied de havenfaciliteit zich bevindt, te reageren en deze uit te voeren» (artikel 14.4.1 van Bijlage II van de Verordening).

Wat betreft het voorgestelde derde lid, dat het verschaffen van inlichtingen door de burgemeester aan de Minister – en omgekeerd – regelt, is aansluiting gezocht bij de systematiek van de Wet rampen en zware ongevallen¹. De hier bedoelde inlichtingen van de burgemeester zijn onder meer nodig opdat de Minister aan de informatieverplichtingen van Nederland ten opzichte van de Europese Commissie en de IMO kan voldoen.

Artikelen 6 – 8

De term «goedkeuring» uit voorschrift 10 van Bijlage I van de Verordening is niet overgenomen, omdat deze afwijkt van de Awb-terminologie. De gekozen term «instemming» sluit echter taalkundig aan bij het werkwoord «to approve», dat in de Engelse tekst wordt gebruikt. De geldigheidsduur van ten hoogste vijf jaar sluit aan bij die van andere certificaten in de maritieme sector.

Artikel 8 betreft (tussentijdse) wijzigingen in de veiligheidsbeoordeling die kunnen leiden tot wijzigingen van het door de burgemeester geaccordeerde beveiligingsplan van een havenfaciliteit. Het voorgestelde artikel is noodzakelijk voor de uitvoering van eerdergenoemd voorschrift in samenhang met artikel 17.2, onderdeel 5, van Bijlage II van de Verordening. Laatstgenoemd artikel handelt over de taken en verplichtingen van de beveiligingsfunctionaris van de havenfaciliteit.

Artikel 9

Het artikel bevat in soortgelijke wetgeving gebruikelijke intrekkingen. Het evenredigheidsbeginsel van artikel 3:4, tweede lid, van de Algemene wet bestuursrecht is verdisconteerd in het tweede lid van artikel 9. Dit geeft de burgemeester de ruimte om de ernst van de overtreding door de beheerder van de havenfaciliteit af te wegen tegen het gevolg van intrekking, dat – gelet op artikel 11 – in feite het stilleggen van de havenfaciliteit betekent.

Artikel 10

Eerste lid

Hieronder vallen tevens openbare kades in geval aan deze kades betrekkelijk incidenteel laad- of losactiviteiten plaatsvinden, dan wel passagiers in- of ontschepen. In die situatie is een gelijkwaardige beveiligingsregeling een veel geschikter en aanzienlijk minder belastend instrument. Een en ander is reeds onderkend op de Diplomatieke Conferentie in Londen van december 2002, waar de finale tekst van voorschrift 12, tweede lid van Bijlage I (het gewijzigde Hoofdstuk IX van het SOLAS-Verdrag) mede op voorstel van de Nederlandse delegatie tot stand is gekomen.

Tweede en derde lid

Vanuit de praktijk in het beheersgebied van een aantal havengemeenten, waaronder Rotterdam en Amsterdam, is de behoefte naar voren gekomen om ook in de gemeentelijk ingedeelde wateren voor (incidentele) overslag van goederen dan wel het in- of ontschepen van passagiers bij ankerplaatsen, ankerspannen of meerboeien, vanuit beveiligingsoogpunt voorwaarden te kunnen stellen door middel van een vergunningsvereiste. Het tweede en derde lid voorzien daarin op overeenkomstige wijze als artikel 3 dit doet voor de – niet gemeentelijk ingedeelde – Nederlandse territoriale wateren buiten de één kilometerlijn langs de kust. Er is hier dus sprake van het overbrengen van goederen of personen vanuit een zeeschip naar een ander schip. Deze bepalingen vormen een uitwerking van artikel 2, elfde lid, van de Verordening.

¹ Vide artikel 14 van de Wet rampen en zware ongevallen.

Artikel 11

De voorgestelde verbodsbepaling grijpt terug op artikel 3, eerste lid, in combinatie met artikel 13 van de Verordening zelf en voorschrift 10 van Bijlage I (ISPS-Code A). Artikel 13 van de Verordening verplicht de lidstaten tot het invoeren van sancties die «effectief, proportioneel en afschrikwekkend» zijn.

Tevens kan worden verwezen naar de paragraaf Toezicht en verdere handhaving van het algemeen deel van deze memorie.

Artikel 12

Verwezen zij naar het algemeen deel van deze memorie.

Artikel 13

Eerste lid

Voorschrift 10, derde lid, van Bijlage I van de Verordening, dat onder meer de zogeheten veiligheidsverklaring (tussen een bezoekend schip en de desbetreffende havenfaciliteit) betreft, is zodanig gesteld, dat een ministeriële regeling met voorschriften van een uitvoeringstechnisch karakter noodzakelijk is.

Tweede lid

Er kan behoefte ontstaan aan het stellen van nadere regels met een hoofdzakelijk uitvoeringstechnisch karakter. Ondergetekende is voornemens alleen van deze bevoegdheid gebruik te maken ingeval hiervoor klemmende redenen zijn en zonder de ruimte voor de burgemeester als Havenbeveiligings- autoriteit in het kader van de uitvoering onnodig te beperken.

De artikelen van de ISPS-Code (Bijlage II van de Verordening), genoemd in artikel 13, tweede lid, van het wetsvoorstel, betreffen de volgende onderwerpen:

- toepasselijkheid op havenfaciliteiten in hoofdzaak gebruikt door schepen die geen internationale reizen maken (artikel 3.2);
- bijkomende beschermende maatregelen en veiligheidsinstructies (artikel 14.3);
- vaardigheden beoordelaars van veiligheidsrisico's voor havenfaciliteiten (artikel 15.3);
- toestaan dat een veiligheidsrisicobeoordeling meer dan één havenfaciliteit omvat (artikel 15.6);
- beveiliging van het beveiligingsplan zelf (artikelen 16.6 en 16.7, en
- aanstelling van een beveiligingsfunctionaris voor elke havenfaciliteit (artikel 17).

Artikel 14

In het voorgestelde artikel 14 wordt op nationaal niveau de benodigde nadere regeling gegeven voor de opleidingen van zowel het beveiligingspersoneel van havenfaciliteiten als van de, door de Verordening verplicht gestelde, beveiligingsfunctionaris van elke havenfaciliteit. Personeel dat in Nederland beveiligingswerkzaamheden verricht – de beveiligingsfunctionaris hoeft daar zelf overigens niet toe te behoren, gelet op diens taken ingevolge de ISPS-Code A (Bijlage II van de Verordening) – is uit hoofde van andere Nederlandse wetgeving reeds verplicht in het bezit te zijn van een diploma Beveiliging 1 of 2. De desbetreffende wettelijke

verplichting is neergelegd in de Wet particuliere beveiligingsorganisaties en recherchebureaus.

Het is de bedoeling dat de cursus voor de beveiliging van havenfaciliteiten het karakter zal hebben van een aanvullende opleidingsmodule ten opzichte van het vakdiploma dat het desbetreffende beveiligingspersoneel al heeft. Bij de beoordeling van een aanvraag tot erkenning van een cursus zal onder meer worden nagegaan of de instelling die de cursus geeft, over een deugdelijk systeem van kwaliteitsborging beschikt.

Artikel 15

Aangezien te verwachten valt dat de Verordening in de toekomst zal worden gewijzigd en de Europese Commissie op 16 februari 2004 met een ontwerp-richtlijn is gekomen voor de beveiliging van de havens in bredere zin, voorziet het voorgestelde artikel in delegatie naar de algemene maatregel van bestuur¹. De Nederlandse maritieme wetgeving kent reeds soortgelijke bepalingen. Genoemd kunnen worden artikel 64 van de Zeevaartbemanningswet en artikel 20 van de Scheepvaartverkeerswet.

Verder kan de uitvoering van lid 2a van artikel 3 van de Verordening door middel van deze algemene maatregel van bestuur plaatsvinden. Vóór 1 juli 2007 dienen de lidstaten namelijk te besluiten welke bepalingen van de Verordening en de bijlagen zij van toepassing willen verklaren, op basis van een verplichte veiligheidsbeoordeling, op schepen die niet-internationale reizen maken, hun rederijen en de havenfaciliteiten die deze categorie schepen in de desbetreffende lidstaat aandoen.

Artikel 16

De verplichtingen ingevolge de Verordening zullen, aldus artikel 3, tweede lid, met ingang van 1 juli 2005 mede van toepassing zijn op de voor binnenlandse reizen gebruikte passagiersschepen die behoren tot Klasse A als bedoeld in artikel 4 van richtlijn nr. 98/18/EG, indien zij een havenfaciliteit aandoen. Teneinde te voorkomen dat de verplichtingen uit hoofde van het onderhavige wetsvoorstel voor die havenfaciliteiten – onbedoeld – al aanstonds gaan gelden, is in artikel 16 hiervoor een voorziening opgenomen. Thans doet zich in Nederland de situatie dat zeegaaande passagiersschepen van de genoemde klasse² binnenlandse reizen maken, niet voor.

Artikelen 17 en 18

Verwezen zij naar het onderdeel toezicht en verdere handhaving van het algemeen deel van deze memorie. Artikel 17, dat de bevoegdheid tot aanwijzing van toezichthouders door de Minister, respectievelijk het College van Burgemeester en Wethouders regelt, is geformuleerd naar het voorbeeld van de toezichtsbepalingen van de Wet milieubeheer (artikel 18.4 van die wet).

Artikel 19

Op 1 juli 2004 dient zowel door de IMO-staten als door de EU-lidstaten de *International Ship and Port Security Code* te zijn geïmplementeerd. Ook de Verordening houdt deze datum aan, die samenvalt met het begin van het Nederlandse voorzitterschap van de Europese Unie voor de tweede helft van 2004.

De voorgestelde Havenbeveiligingswet kan iets eerder in werking treden met het oog op een tijdige verstrekking van beveiligingscertificaten aan de desbetreffende Nederlandse havenfaciliteiten, met dien verstande dat

¹ Vgl. het algemeen deel van deze memorie.

² Passagiersschepen behorende tot Klasse A maken reizen van meer dan 20 mijl uit de kust.

aard en inhoud van artikel 11 met zich meebrengen dat dit artikel niet eerder dan 1 juli 2004 van kracht behoort te worden.

De Minister van Verkeer en Waterstaat,
K. M. H. Peijs