

Vergaderjaar 2006–2007

30 888

Wijziging van de Havenbeveiligingswet ter implementatie van richtlijn nr. 2005/65/EG van het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie van 26 oktober 2005 betreffende het verhogen van de veiligheid van havens (PbEU L 310) en ter nadere uitvoering van verordening (EG) nr. 725/2004 van het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie van 31 maart 2004 betreffende de verbetering van de beveiliging van schepen en havenfaciliteiten (PbEU L 129)

Nr. 7

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG

Ontvangen 21 maart 2007

Ondergetekende heeft met veel belangstelling kennis genomen van de vragen en opmerkingen die de leden van de vaste commissie voor Verkeer en Waterstaat met het kabinet zouden willen wisselen. Het verheugt hem dat de leden van de CDA-fractie kunnen instemmen met de intentie van het wetsvoorstel, en dat de leden van de VVD-fractie het kabinet in haar keuze steunen richtlijn 2005/65/EG van het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie van 26 oktober 2005 betreffende het verhogen van de veiligheid van havens (PbEU L 310), verder te noemen «de richtlijn», één op één in de Nederlandse wetgeving te implementeren.

De leden van de CDA-fractie geven aan dat de definitie van «haven» en «havengerelateerd gebied» een ruimere is dan in de huidige wet staat vermeld, en dat na het uitvoeren van een havenveiligheidsbeoordeling (in de Nederlandse vertaling van de richtlijn wordt gesproken over havenveiligheidsbeoordeling, niet over havenbeveiligingsbeoordeling, zoals er ook wordt gesproken over havenveiligheidsplan en havenveiligheidsfunctionaris) duidelijk zal worden om welke gebieden het gaat. Zij vragen welke criteria er zijn voor invulling van het begrip «havengerelateerde».

De huidige wet ziet op schepen en havenfaciliteiten, de locaties waar het schip/haven raakvlak plaatsvindt, inclusief de ankergebieden, ligplaatsen en aanvaarroutes vanuit zee. De richtlijn en daarmee ook dit wetsvoorstel, ziet op het verhogen van de veiligheid van de hele haven. De definitie van haven in dit wetsvoorstel heeft daarom een bredere strekking dan de definitie in de huidige wet. De definitie is overigens uit de richtlijn overgenomen, waar ook wordt gesteld dat bij het vaststellen van de grenzen van de haven voor de toepassing van de richtlijn, in voorkomende gevallen rekening wordt gehouden met de havenveiligheidsbeoordeling. Havengerelateerd gebied is dan een in de directe omgeving van de haven gelegen gebied of object, waarvan verstoring van directe invloed is, of kan

zijn op de veiligheid van een werk of voorziening ten behoeve van het commercieel vervoer over zee. Door middel van een havenveiligheidsbeoordeling, waarmee door de minister van Verkeer en Waterstaat moet worden ingestemd, wordt dan exact bepaald welke de werken en voorzieningen ten behoeve van het commercieel vervoer over zee zijn waarvoor beveiligingsmaatregelen moeten worden genomen en welke gebieden en objecten tot het havengerelateerd gebied behoren, waarvoor eveneens beveiligingsmaatregelen noodzakelijk zijn.

De leden van de CDA-fractie begrijpen dat in de havenveiligheidsbeoordeling een zekere vrijblijvendheid schuilt, omdat deze niet is gericht op enig rechtsgevolg en er geen rechten en verplichtingen uit voortvloeien. Ze merken op dat er geen waarborg van juiste gegevens is, als dit onderzoek voor de betrokkenen vrijblijvend is en vragen welke partijen in het geval van de Rotterdamse haven in het kader van het onderzoek zijn gehoord. De leden van de CDA-fractie vragen ook wanneer een eerste (veiligheids-) onderzoek onder de gewijzigde Havenbeveiligingswet zal plaatsvinden.

De autoriteit voor havenveiligheid (de burgemeester) is verplicht ten minste elke vijf jaar een havenveiligheidsbeoordeling uit te voeren. Uit deze veiligheidsbeoordeling blijkt welke werken en voorzieningen ten behoeve van het commercieel vervoer over zee en welke gebieden en objecten (havengerelateerd gebied) daarenboven in een havenveiligheidsplan dienen te worden betrokken. De rechten en verplichtingen voor derden vloeien voort uit het havenveiligheidsplan, waarin concreet wordt aangegeven welke beveiligingsmaatregelen bij een bepaald veiligheidsniveau voor de werken en voorzieningen ten behoeve van het commercieel vervoer over zee en voor eventuele overige gebieden en objecten (havengerelateerd gebied) dienen te worden genomen. De eerste havenveiligheidsbeoordelingen onder de gewijzigde Havenbeveiligingswet hebben reeds plaatsgevonden. Inmiddels wordt ook al aan het opstellen van de havenveiligheidsplannen gewerkt. Dit is noodzakelijk om te waarborgen dat op de datum van inwerkingtreding van de richtlijn (15 juni 2007) alle noodzakelijke maatregelen gereed zijn. Vooruitlopend op de inwerkingtreding van het wetsvoorstel zijn de betrokken havenautoriteiten derhalve al op basis van vrijwilligheid aan het werk gegaan. Anticiperend op het benoemen van een havenveiligheidsfunctionaris, is de havenveiligheidsbeoordeling in Rotterdam uitgevoerd onder auspiciën van het Havenbedrijf Rotterdam N.V., met medewerking van een groot aantal betrokken partijen, waaronder met name de Zeehavenpolitie, de Politie Rotterdam-Rijnmond, de Douane, de Veiligheidsregio, de milieudienst DCMR, de AIVD, de waterschappen, Rijkswaterstaat, het Leidingenbureau van de gemeente Rotterdam en het Ministerie van VROM. De randvoorwaarden voor de beoordeling van de havenveiligheid zijn beschreven in de richtlijn en in de Leidraad Port Security, die in samenwerking tussen het Ministerie van Verkeer en Waterstaat en de havenautoriteiten is ontwikkeld. In de overige zeehavens is de veiligheidsbeoordeling op min of meer vergelijkbare wijze tot stand gekomen. De minister van Verkeer en Waterstaat heeft deze uitkomsten bovendien inmiddels in een multidisciplinair samengesteld ministerieel team getoetst. Hiermee is voldoende gewaarborgd dat de uitkomsten van deze havenveiligheidsbeoordelingen op feitelijk juiste en controleerbare gegevens berusten.

De leden van de CDA-fractie merken op dat het havenveiligheidsplan een draaiboek en concrete uitwerking voor de drie veiligheidsniveaus vormt en dat de havenautoriteit de bevoegdheid heeft het veiligheidsniveau door te vertalen op de meest efficiënte wijze. De leden vragen of kan worden aangegeven of het hier om efficiëntie op veiligheids- of economisch gebied gaat en geven aan dat dit alleen maar kan betekenen dat de

veiligheid voorop staat en het havenveiligheidsplan zeer selectief mag worden verstrekt aan derden.

De bevoegdheid van de havenautoriteit het veiligheidsniveau door te vertalen op de meest efficiënte wijze, houdt in dat deze in overeenstemming met de minister van Justitie een gedeelte van een haven of havengerelateerd gebied kan aanwijzen waar de bij het desbetreffende veiligheidsniveau behorende veiligheidsmaatregelen niet hoeven te worden toegepast. De havenautoriteit kan ook bepalen dat in de haven of het havengerelateerde gebied, of in een gedeelte daarvan, veiligheidsmaatregelen worden genomen die horen bij een hoger veiligheidsniveau dan het veiligheidsniveau dat op dat moment van toepassing is. Dat kan als dat gezien de omstandigheden of blijkens hem ter kennis gekomen feiten noodzakelijk is. Voorop staat dat steeds de juiste veiligheidsmaatregelen worden genomen, maar wel alleen op de plaats waar dat ook echt nodig is. Gestreefd wordt naar maatwerk op zowel veiligheids- als economisch gebied. Het is de specifieke kennis over de situatie ter plaatse, die bepalend kan zijn of sommige maatregelen op de ene plek méér effect hebben dan op een andere plek. Over deze specifieke kennis beschikt de lokale havenautoriteit.

Het havenveiligheidsplan heeft een vertrouwelijk karakter en kan alleen door personen worden ingezien die het juiste autorisatieniveau hebben.

De leden van de CDA-fractie geven aan dat het gebied waarin het veiligheidsniveau zal worden gewijzigd niet de hele haven hoeft te omvatten, vragen zich af hoe wordt voorkomen dat door deze handelswijze mazen in het net ontstaan en of er voor of na het vaststellen van het veiligheidsniveau met de minister van Justitie over dit onderwerp wordt overlegd.

Het veiligheidsniveau wordt vastgesteld door de minister van Justitie, na overleg met de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Er zal alleen worden besloten dat een bepaald veiligheidsniveau niet in de hele haven van toepassing is, als dat vanuit veiligheidsoogpunt verantwoord is. Op dezelfde wijze zal door de minister van Justitie een verzoek van de havenautoriteit worden beoordeeld om de bij een bepaald veiligheidsniveau behorende veiligheidsmaatregelen in een gedeelte van de haven niet toe te passen. Dit geschiedt nadat het veiligheidsniveau door de minister van Justitie is vastgesteld. In de praktijk zal voorafgaand aan het besluit van de minister van Justitie, onder leiding van de Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding een operationeel overleg worden gehouden met betrokken operationele diensten. In dit overleg worden betrokkenen geïnformeerd over de aard van de dreiging die ten grondslag ligt aan de opschaling en wordt besproken welk type maatregelen hiertoe het beste ingezet kan worden.

De leden van de CDA-fractie verklaren er voorstander van te zijn de minister van Justitie de bevoegdheid te verlenen het veiligheidsniveau van havens vast te stellen.

In het wetsvoorstel wordt de bevoegdheid het veiligheidsniveau van havens vast te stellen bij de minister van Justitie gelegd, tenzij de spoed, gelet op een acute dreiging, zich daartegen verzet, na overleg met de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. (artikel I, onderdeel I, artikel 12, tweede lid). Deze bevoegdheid stemt overeen met de wijze waarop de minister van Justitie de niveaus vaststelt van het Alarmeringssysteem Terrorismebestrijding.

De leden van de CDA-fractie stellen vast dat het wetsvoorstel een verdere uitwerking van de Havenbeveiligingswet (Kamerstuknummer 29 468) is, en vragen zich af hoe de beveiliging van de vervoersketen (Verordening

van de Europese Commissie ter beveiliging van de gehele vervoersketen (27.02.2006, COM (2006), 79 definitief) een rol speelt in deze aanpassing van de wet. De leden van de CDA-fractie vragen zich af, of er in het wetsvoorstel rekening is gehouden met de toekomstige implementatie van een dergelijke Verordening, zijn benieuwd op welke punten er in de wetswijziging rekening wordt gehouden met de logistieke keten en vragen zich af, gezien de opmerkingen van de CDA-fractie bij de behandeling van de oorspronkelijke Havenbeveiligingswet (Handelingen 2003–2004, TK 85, 5452–5470), in hoeverre de situatie sindsdien gewijzigd is.

Het voorstel van de Europese Commissie voor een Verordening ter beveiliging van de bevoorradingsketen heeft geen gevolgen voor deze aanpassing van de Havenbeveiligingswet. Wel vormt het voorstel een belangrijke aanvulling op de al ontwikkelde Europese kaders voor de beveiliging van de luchtvaart, de zeevaart en zeehavens. De Verordening voor ketenbeveiliging heeft betrekking op het beveiligen van het continentale (inland) vrachtvervoer, waarop nog geen Europees beveiligingsregime van toepassing is.

Eventuele implementatie van de ketenverordening zal in Nederland dienen te geschieden door aanpassing van de desbetreffende sectorale vervoerswetgeving (op gebied van weg- en spoorvervoer, binnenvaart) door middel van een wetswijziging en het in het leven roepen van een of meerdere algemene maatregelen van bestuur.

Volledigheidshalve wordt bij het bovenstaande aangetekend dat de Europese Commissie in december 2006 besloten heeft de behandeling van de Verordening voorlopig te bevriezen.

De leden van de CDA-fractie geven aan in te kunnen stemmen met het voorstel de burgemeester van een gemeente met een haven of havengerelateerd gebied aan te wijzen als autoriteit voor havenveiligheid. Ze vragen zich af hoe zal worden omgegaan met havens die meerdere gemeenten omvatten en of de burgemeester die voor meerdere havens de autoriteit op veiligheidsgebied wordt voldoende doorzettingsmacht heeft en hoe wordt bepaald wie deze taak op zich neemt.

De leden van de CDA-fractie geven te kennen dat in goed overleg met de verschillende burgemeesters er een autoriteit voor het gehele haven en havengerelateerde gebied zou moeten worden aangesteld.

Gezien de goede ervaringen met betrekking tot samenwerking tussen de burgemeesters onder de huidige Havenbeveiligingswet, is er niet voor gekozen om de verplichting in het leven te roepen één autoriteit voor havenveiligheid aan te wijzen in het geval dat een haven of havengerelateerd gebied zich over meerdere gemeenten uitstrekt. Als de desbetreffende burgemeesters dat wenselijk achten – die kennen immers de bestuurlijke en politieke verhoudingen in hun regio het best – kunnen zij gezamenlijk één van hen als bevoegde autoriteit voor havenveiligheid voor de betreffende havens en havengerelateerde gebieden aanwijzen. Hetzelfde geldt voor de havenveiligheidsfunctionaris.

Een dergelijke aanwijzing wordt in de Staatscourant gepubliceerd, waarbij wordt aangegeven voor welke gemeenten de aanwijzing geldt. Deze autoriteit voor havenveiligheid kan daarmee zijn bevoegdheid op grond van de Havenbeveiligingswet uitoefenen in alle gemeenten waarvoor hij is aangewezen en heeft daarmee ook de daarbij behorende doorzettingsmacht. Het wetsvoorstel geeft ook de mogelijkheid om, wanneer de haven of het havengerelateerde gebied zich over meerdere gemeenten uitstrekt, de havenveiligheidsbeoordeling door de gezamenlijke bevoegde autoriteiten te laten uitvoeren, zodat voor wat de veiligheid betreft de afstemming tussen de gemeenten wordt gewaarborgd.

Zoals hiervoor reeds werd vermeld zijn er reeds havenveiligheidsbeoordelingen uitgevoerd. Daarbij is steeds gekozen voor samenwerking tussen

de verschillende gemeenten om zo gezamenlijk tot een havenveiligheidsbeoordeling te komen.

De leden van de CDA-fractie vragen welke invloed de minister heeft op de keuze voor een erkende veiligheidsorganisatie en welke veiligheidsorganisaties nu reeds bekend zijn. De leden geven te kennen van mening te zijn dat het niet wenselijk is dat veiligheidsorganisaties in aangrenzende gebieden afwisselend het beveiligingsplan of de beoordeling opstellen of evalueren.

De bepaling in het wetsvoorstel omtrent het aanwijzen van veiligheidsorganisaties is opgenomen omdat de richtlijn die mogelijkheid in het leven roept. In Nederland zal daar echter geen gebruik van worden gemaakt. De voor de havenveiligheidsbeoordelingen benodigde expertise was al voor de risico analyses ten behoeve van de huidige Havenbeveiligingswet binnen de verantwoordelijke overheden bijeengebracht. Ook daar is toen, mede uit veiligheidsoverwegingen, geen gebruik gemaakt van de in de Verordening (EG) nr. 725/2004 voor de risico analyses toegestane erkende beveiligingsbedrijven. Van genoemde expertise wordt ook nu weer gebruik gemaakt.

De leden van de CDA-fractie stellen vast dat de autoriteit voor havenveiligheid een havenveiligheidsfunctionaris aanstelt als contactpunt op het gebied van veiligheid en vragen welke bevoegdheden de autoriteit voor havenveiligheid aan de havenveiligheidsfunctionaris mag overdragen.

De autoriteit voor havenveiligheid mag zelf bepalen welke van zijn bevoegdheden hij aan de havenveiligheidsfunctionaris overdraagt. Hij blijft echter wel zelf voor de uitvoering daarvan verantwoordelijk.

De leden van de CDA-fractie constateren dat de burgemeester van een gemeente waar zich een haven bevindt wordt belast met de uitvoering van de implementatie van de richtlijn, dat de gemeente ook verantwoordelijk wordt voor het rechtstreekse toezicht op die uitvoering, dat Burgemeester en Wethouders toezichthouders kunnen aanwijzen en dat er daarom in de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel wordt benadrukt dat er een strikte personele en organisatorische scheiding tussen uitvoering en toezicht moet bestaan. De leden van de CDA-fractie vragen zich af welke positie de burgemeester hier inneemt en of hij in de rol wordt gedwongen waarbij de slager zijn eigen vlees keurt.

Wat betreft toezicht en handhaving is het systeem dat in de huidige Havenbeveiligingswet is neergelegd in verband met de inwerkingtreding van Verordening (EG) nr. 725/2004, in het wetsvoorstel voortgezet. De burgemeester houdt geen toezicht op zijn eigen (uitvoerings) verplichtingen krachtens de Havenbeveiligingswet. Het toezicht van de door de burgemeester aangewezen toezichthouders is erop gericht dat derden zich houden aan de bepalingen van de Havenbeveiligingswet en de daarop gebaseerde voorschriften. Daartoe kan de burgemeester ook ambtenaren van de politie als toezichthouder aanwijzen. De burgemeesters van de zeehavens zullen er op attent worden gemaakt dat zulks tot de mogelijkheid behoort, hetgeen de instemming heeft van de voorgaande ministers van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en Justitie.

De leden van de CDA-fractie constateren dat het tweedelijns toezicht berust bij de Inspectie Verkeer en Waterstaat en vragen of deze ook de bevoegdheid heeft de burgemeester te beoordelen.

De Inspectie Verkeer en Waterstaat is, met betrekking tot de Havenbeveiligingswet en daarmee ook voor de door de burgemeester aangewezen toezichthouders, aangewezen als interbestuurlijk toezichthouder (IBT) namens de minister van Verkeer en Waterstaat. In die hoedanigheid rapporteert de inspectie haar bevindingen aan de minister van Verkeer en Waterstaat en aan de betrokken burgemeesters. Deze zijn verantwoordelijk voor de lokale implementatie van de wet en het oplossen van eventuele tekortkomingen. Als de minister daartoe op basis van informatie van de Inspectie Verkeer en Waterstaat aanleiding ziet, kan hij ingevolge de Havenbeveiligingswet de burgemeester algemene en bijzondere aanwijzingen geven omtrent zijn taken ingevolge die wet. Ook de Europese Commissie controleert door middel van monitoring de juiste toepassing van de richtlijn door de lidstaten.

De leden van de CDA-fractie vragen op welke wijze de minister contacten zal onderhouden met de burgemeesters van de betreffende havengemeenten.

Voor het onderhouden van de contacten tussen de Minister en de burgemeesters is in 2005 het Landelijk Overleg Bevoegde Autoriteiten (LOBA) ingesteld waaraan zowel de burgemeesters (of hun vertegenwoordigers) als Bevoegde Autoriteit, en vertegenwoordigers van het Ministerie van Verkeer en Waterstaat deelnemen. Voorzitter van dit overleg is momenteel de burgemeester van Borsele. Naast overleg in het kader van het Landelijk Overleg Bevoegde Autoriteiten, kan overleg tussen de Minister en burgemeesters eveneens op bilaterale basis plaatsvinden.

De leden van de CDA-fractie constateren dat om de administratieve lasten te beperken alleen die bedrijven in de veiligheidsbeoordeling worden betrokken waarvan verstoring in negatieve zin tot gevolg kan hebben dat het functioneren van de haven in het geding komt en dat in de memorie van toelichting wordt aangegeven dat pas op zijn vroegst in november 2006 duidelijk wordt om hoeveel bedrijven het gaat. Ze constateren ook dat de schattingen daaromtrent uiteenlopen van 15 tot 65. De leden van de CDA-fractie vragen of het kabinet hier al duidelijkheid over heeft verkregen en hoeveel bedrijven hierbij worden betrokken.

De door de gemeenten met zeehavens uitgevoerde havenveiligheidsbeoordelingen zijn in de periode begin november 2006 tot eind januari 2007 bij het Ministerie van Verkeer en Waterstaat ingediend. Een eerste analyse van deze beoordelingen laat zien dat er 21 objecten terecht geïdentificeerd zijn als vallende onder de bepalingen van de Richtlijn. Van deze 21 objecten zijn er 18 in eigendom van particuliere ondernemingen, en 3 betreffen een overheidsobject. Niet uitgesloten mag worden dat alsnog een enkel object aan de lijst zal worden toegevoegd.

De leden van de CDA-fractie geven aan dat bij de behandeling van de Havenbeveiligingswet in 2004 de motie van Hijum (29 468, nr. 9) over het bevorderen van de uniformisering van veiligheidscodes om de administratieve lasten in de hand te houden unaniem door de Tweede Kamer is aanvaard en vragen of kan worden aangegeven hoe in het wetsvoorstel aan deze motie uitvoering wordt gegeven.

Door een publiek-private aanpak heeft het Ministerie van Verkeer en Waterstaat in nauwe samenwerking met andere betrokken partijen, zoals de havenbedrijven, producten ontwikkeld voor een efficiënte implementatie van de EU Richtlijn in Nederland. Met als doel onder andere het verstrekken van eenduidige informatie, uniforme implementatie en reduceren van administratieve lasten, is voor de implementatie van de Richtlijn een «Leidraad Port Security» opgesteld. Dit handboek verschaft op

overzichtelijke wijze aan alle betrokken partijen inzicht – zowel inhoudelijk als organisatorisch – in de diverse aspecten van de Richtlijn.

De leden van de CDA-fractie geven aan dat in de memorie van toelichting wordt gemeld dat binnen een maand na inwerkingtreding van deze wet de havenveiligheidsbeoordelingen, een eerste havenveiligheidsplan en de uitvoering daarvan gereed moeten zijn. Bij de leden van de CDA-fractie leeft de zorg dat de bedoelde termijn eerder getuigt van ambitie dan van realisme en vragen of wanneer het kabinet deze opvatting deelt die ambitie zal worden aangepast, en wanneer deze opvatting niet wordt gedeeld hoe de betrokkenen zullen worden geholpen om die ambitie te bereiken.

De periode van een maand dient uitsluitend ter formalisering van de havenveiligheids-beoordelingen, de havenveiligheidsplannen en om haven- en havengerelateerd gebied formeel te kunnen vaststellen. Zoals hiervoor reeds werd aangegeven zijn, in goede samenwerking met de havenautoriteiten en dankzij de medewerking van alle betrokken partijen, de havenveiligheidsbeoordelingen reeds uitgevoerd en wordt thans gestart met het opstellen van de havenveiligheidsplannen. Ook de voorstellen voor de haven- en havengerelateerde gebieden zijn reeds door de desbetreffende havens naar de minister van Verkeer en Waterstaat gezonden.

De leden van de CDA-fractie vragen zich af waarom er voor de havenveiligheidsbeoordelingen en het eerste havenveiligheidsplan voor de termijn van invoering geen gebruik is gemaakt van een ministeriële regeling, zodat er meer tijd zou zijn geweest voor de opstelling, de implementatie en de uitvoering.

Door het opstellen van een ministeriële regeling zou er wat dit betreft geen extra tijd zijn geschapen, omdat de richtlijn op 15 juni 2007 in werking treedt en derhalve ook een ministeriële regeling op 15 juni 2007 in werking moet treden.

Deze nota naar aanleiding van het verslag gaat vergezeld van een nota van wijziging van het wetsvoorstel tot wijziging van de Havenbeveiligingswet.

De Minister van Verkeer en Waterstaat,
C. M. P. S. Eurlings