



Aan

Minister

nota

Beoordeling Nieuwe Commissievoorstellen Maritieme
Veiligheid

TER BESLISSING

Datum

19 juni 2023

Onze referentie

IENW/BSK-2023/162384

Opgesteld door

Bestuurskern

Dir. Maritieme Zaken

Afd. Zeehavens

Beslistermijn

23 juni 2023

Bijlage(n)

5

Aanleiding

Op 1 juni 2023 publiceerde de Europese Commissie (hierna: Commissie) vijf nieuwe voorstellen voor aanpassing van regelgeving op het gebied van maritieme veiligheid. De BNC-fiches van deze vijf voorstellen worden op 28 juni behandeld in het interdepartementale BNC-overleg. Behandeling in de Ministerraad is op 7 juli. Met deze nota worden de concept-fiches aan u voorgelegd.

Geadviseerd besluit

Akkoord te gaan met de inhoud van bijgevoegde BNC-fiches.

Het is denkbaar dat de fiches aan de hand van bespreking in de BNC en/of de CoCo nog op enkele punten wijzigen. Indien dit de inhoud wezenlijk raakt zal dit aan u worden voorgelegd voorafgaand aan de bespreking in de Ministerraad.

Zie opmerking

Kernpunten

De Commissie heeft wijzigingen voorgesteld met betrekking tot de volgende regelgeving:

- Richtlijn 2009/21/EG betreffende de naleving van vlaggenstaatverplichtingen;
- Richtlijn 2009/16/EG betreffende havenstaatcontrole;
- Richtlijn 2009/18/EG betreffende onderzoek van ongevallen in de zeescheepvaartsector;
- Richtlijn 2005/35/EG inzake verontreiniging vanaf schepen en invoering van sancties voor inbreuken, en
- Verordening (EG) No 1406/2002 tot oprichting van een Europees Agentschap voor maritieme veiligheid (EMSA).

De Commissie beschouwt dit als één samenhangend pakket. Eén van de belangrijkste drijfveren van de Commissie voor de herziening is de noodzaak tot aanpassing aan inmiddels herziene internationale regelgeving. Het naast elkaar bestaan van niet op elkaar afgestemde normen en regels veroorzaakt volgens de Commissie lasten en rechtsonzekerheid voor de sector en nationale overheden en ondermijnt het gelijke speelveld en het concurrentievermogen van de Europese scheepvaartsector. Het opnemen van internationale regelgeving in EU-wetgeving moet volgens de Commissie gebeuren op een manier die zorgt voor effectieve

toepasbaarheid, uniformiteit en goede handhaving, en die daarmee leidt tot een verhoogde kwaliteit van de scheepvaart.

Nederland staat over het algemeen positief tegenover de voorstellen en acht aanpassing van de genoemde Europese regelgeving aan herziene internationale regelgeving inderdaad noodzakelijk. Alle voorstellen bevatten een aantal aandachtspunten waarvoor tijdens de onderhandelingen met de Commissie aandacht zal worden gevraagd. De meeste punten zijn niet fundamenteel van aard.

Een uitzondering betreft de voorgestelde wijziging in de Richtlijn naleving vlaggenstaatverplichtingen. Hoewel ook hier de noodzaak tot aanpassing en actualisatie evident is, doet de Commissie een aantal aanvullende voorstellen die volgens Nederland niet nodig zijn en een significante of zelfs onwerkbare toezichtslast voor de lidstaten met zich mee zullen brengen. Het gaat daarbij met name om de voorstellen met betrekking tot inspecties van Europees gevlagde schepen en het monitoren van het toezicht op erkende organisaties die onder verantwoordelijkheid van de vlaggenstaat werk uitvoeren. Deze voorstellen hebben het risico dat ze te prescriptief uitpakken, en daarmee de door Nederland voorgestane risico-gestuurde aanpak bemoeilijken. Het is van belang dat Nederland tijdens de onderhandelingen aanstuurt op aanpassing van het voorstel.

Krachtenveld

Op de BNC-fiches is meegelezen door de Inspectie Leefomgeving en Transport, Rijkswaterstaat en de ministeries van Buitenlandse Zaken, Financiën, Economische Zaken en Klimaat, Justitie en Veiligheid en Volksgezondheid, Welzijn en Sport. Op het fiche met betrekking tot de Richtlijn inzake verontreiniging vanaf schepen is tevens meegelezen door het Openbaar Ministerie en de Maritieme Politie. Het fiche met betrekking tot de richtlijn ongevallenonderzoek is afgestemd met de Onderzoeksraad Voor Veiligheid.

Andere lidstaten zullen naar verwachting ook kritisch staan tegenover het voorstel voor de Richtlijn naleving vlaggenstaatverplichtingen. Vooral omdat dit een grote uitbreiding betreft van de competentie van de Commissie waarmee deze veel verantwoordelijkheid naar zich toe trekt die nu bij de vlaggenstaten ligt. De onderbouwing van de noodzaak tot deze vergaande maatregelen is vooralsnog niet overtuigend.

Ten aanzien van de andere voorstellen is de verwachting dat lidstaten hier positief tegenover zullen staan, aangezien het vooral gaat om noodzakelijke aanpassing aan al eerder herziene internationale regelgeving. Over de positie van de Tweede Kamer en het Europees Parlement is momenteel nog niets bekend.

Van partijen uit het bedrijfsleven is nog geen reactie gekomen op de voorstellen. Afstemming met sectorpartijen zal plaatsvinden gedurende het onderhandelingstraject wanneer nodig.

Toelichting

1. Richtlijn 2009/21/EG betreffende de naleving van vlaggenstaatverplichtingen:

Het voorstel heeft enerzijds tot doel te garanderen dat de lidstaten zich doeltreffend en consequent kwijten van hun vlaggenstaatverplichtingen en

Datum

19 juni 2023

Onze referentie

IENW/BSK-2023/162384

Opgesteld door

Bestuurskern
Dir. Maritieme Zaken
Afd. Zeehavens

Aan

Minister

Bijlage(n)

5

anderzijds de veiligheid te verbeteren en verontreiniging door schepen die de vlag van een lidstaat voeren te voorkomen. Met de herziening beoogt de Commissie de richtlijn aan te passen aan de relevante (herziene) onderdelen van de III-Code van de Internationale Maritieme Organisatie (IMO) over de uitvoering van toezicht op schepen en aan de technologische ontwikkelingen op het gebied van elektronische rapportages van inspecties en elektronische certificaten. Daarnaast springen de volgende wijzigingen in het oog:

- het opnemen van een relatie tussen de grootte van het inspectieapparaat en de grootte en het karakter van de vloot,
- het opnemen van een geharmoniseerd opleidingssysteem voor de lidstaten;
- de verplichting tot het instellen van een controle en monitorings programma;
- het delen van informatie over inspecties en schepen in een Europese inspectie database;
- het verplicht stellen van een IMO-audit eens per minimaal zeven jaar, het instellen van een kwaliteitsmanagementsysteem met een jaarlijkse evaluatie en identificatie van verbeter mogelijkheden en het verzamelen van informatie over de naleving en het toezicht op de erkende organisaties.

Voor de uitwerking en ondersteuning van de Commissie en uitwisseling van ervaring tussen lidstaten onderling wordt voorgesteld om een 'high level group on flag state matters' in te richten met leden van de Commissie, EMSA en de lidstaten.

Positie Nederland: **positief** ten aanzien van de aanpassing aan internationale regelgeving, maar **negatief** ten aanzien van de voorstellen rond adequate inspecties. Het is staand kabinetsbeleid om toezicht risicogestuurd en mede op basis van de nieuwste technieken te kunnen uitvoeren. Het voorstel van de Commissie lijkt hier vooralsnog tegenin te gaan. Het is van belang dat Nederland tijdens de onderhandelingen aanstuurt op aanpassen van het voorstel. Een meer doelgerichte ('goal based') formulering van de beoogde aanpassingen, die lidstaten ruimte geeft om het meest effectieve toezicht te houden is hierbij van groot belang. Dit geldt niet alleen voor het toezicht op de vloot maar ook voor het toezicht op de erkende instellingen. Daarnaast is Nederland geen voorstander van een verplichte Europese opleiding tot vlaggenstaatsinspecteur. Naar de mening van Nederland zou de opleiding meer vrijheid voor maatwerk en equivalentie moeten bieden op basis van achtergrond, ervaring en competenties.

2. Richtlijn 2009/16/EG betreffende havenstaatcontrole

De Richtlijn havenstaatcontrole zorgt voor een Europees geharmoniseerde aanpak van afspraken die in internationaal verband zijn gemaakt over inspecties van schepen in havengebieden, om te bepalen of die schepen aan internationale regelgeving voldoen. Deze richtlijn wordt nu in het bijzonder aangepast m.b.t.;

- het aansluiten en updaten van Europese regelgeving op internationale regelgeving van de Internationale Maritieme Organisatie (IMO);
- het invoeren van de mogelijkheid om (vrijwillig) havenstaatcontroles op vissersschepen langer dan 24 meter uit te voeren;

Datum

19 juni 2023

Onze referentie

IENW/BSK-2023/162384

Opgesteld door

Bestuurskern
Dir. Maritieme Zaken
Afd. Zeehavens

Aan

Minister

Bijlage(n)

5

- het toestaan van digitale technieken, met name ter bevordering van elektronische statutaire scheepscertificaten;
- het verzekeren van een efficiënte en geharmoniseerde aanpak van havenstaatcontroles door verbeterde selectie van schepen en herstructureren van verouderde aspecten van het scheepsrisicoprofiel.
- uitbreiding van taken voor EMSA op het gebied van o.a. opleidingen van inspecteurs en databasemanagement.

Datum

19 juni 2023

Onze referentie

IENW/BSK-2023/162384

Opgesteld door

Bestuurskern
Dir. Maritieme Zaken
Afd. Zeehavens

Aan

Minister

Bijlage(n)

5

De Commissie stelt voor om de bestaande Richtlijn havenstaatcontrole in lijn te brengen met de bovenstaande regelgeving en met de afspraken zoals de afgelopen 15 jaar overeengekomen binnen het Parijse Memorandum voor Havenstaatcontroles (Paris MoU). Binnen het Paris MoU wordt het toezicht op de uitvoering van IMO-regelgeving regionaal afgestemd. Lidstaten van het Paris MoU zijn alle EU-lidstaten met zeehavens, Canada, IJsland, Noorwegen, het Verenigd Koninkrijk, Montenegro en de Russische Federatie, (vanwege de oorlog in Ukraine geschorst). Ook het harmoniseren van de richtlijn met de IMO-ontwikkelingen van de afgelopen jaren, die ook zijn meegenomen door het Paris MoU, is van belang voor de herziene richtlijn.

Positie Nederland: Nederland staat positief tegenover het voorstel en beschouwt het als een noodzakelijke en adequate aanpassing aan herziene internationale regels. Aandachtspunt zal zijn dat lidstaten zelf verantwoordelijk blijven voor de opleiding en inzet van inspecteurs en niet te veel van deze bevoegdheden worden overgedragen aan de Commissie of EMSA.

3. Richtlijn 2009/18/EG betreffende onderzoek van ongevallen in de zeescheepvaartsector

Doel van deze revisie is ten eerste de bescherming van zeegaande vissersvaartuigen, hun bemanning en het milieu. Voor kleinere vissersvaartuigen (onder de 15 meter) geldt op dit moment bij ongevallen geen onderzoeksplicht. Dit betekent dat er binnen de Unie momenteel geen geharmoniseerde aanpak voor ongevallenonderzoek is voor deze categorie. Tweede doel is het verduidelijken van definities en wettekst zodat lidstaten verplichte ongevallenonderzoeken tijdig en geharmoniseerd uitvoeren. Derde doel is het verbeteren van de capaciteit van de nationale onderzoeksinstituten voor ongevallen. Dit om tijdig, gedegen en onafhankelijk onderzoek te kunnen doen met inbegrip van ongevallen met nieuwe brandstoffen en technieken.

Belangrijkste voorgestelde wijzigingen zijn:

- de richtlijn in lijn brengen met de huidige internationale IMO-regelgeving (eenduidig gebruik van eisen, termen en definities binnen de richtlijn en het internationale kader);
- gedeeltelijke uitbreiding van het toepassingsgebied tot kleinere vissersvaartuigen (verplicht vooronderzoek bij fatale ongevallen);
- alle maritieme ongevallen, anders dan de zeer ernstige ongevallen, moeten ook kunnen worden ingevoerd in EMCIP door andere competente autoriteiten van de lidstaat;
- voorgesteld wordt om nationale ongevallen onderzoeksinstituten te verplichten om een kwaliteitsmanagement systeem in te richten.

Positie Nederland: Nederland staat grotendeels positief tegenover het voorstel. De aanpassing van de richtlijn aan herziene internationale regelgeving, alsmede de

uitbreiding van de scope naar kleine vissersschepen zijn gewenst. Nederland staat omwille van gegevensbescherming wel kritisch tegenover het voorstel om ook andere nationale entiteiten dan alleen nationale onderzoeksinstituten data te kunnen laten invoeren in het European Maritime Casualty Investigation Platform.

4. Richtlijn 2005/35/EG inzake verontreiniging vanaf schepen en invoering van sancties voor inbreuken

Deze richtlijn stelt in de hele EU toepasbare regels op voor het opleggen van sancties bij lozing van olie of andere vervuilende stoffen vanaf schepen in EU-wateren. De voorliggende herziening heeft de volgende doelstellingen:

- het in lijn brengen van de richtlijn met internationale wetgeving;
- het steunen van EU lidstaten bij detectie, verificatie en vervolgen van scheepsverontreinigingen;
- het garanderen dat overtreders tijdig en op een geharmoniseerde wijze beboet worden, en
- het bewerkstelligen en simplificeren van effectieve rapportage over scheepsverontreinigingsincidenten en opvolging.

De richtlijn wordt in lijn gebracht met de EU Richtlijn Havenontvangstvoorzieningen¹ en het Internationaal Verdrag ter voorkoming van verontreiniging door schepen². Daarnaast stelt de Commissie voor dat EMSA de lidstaten zal ondersteunen door middel van het verbeteren en koppelen van bestaande handhavingstools. Boetebeleid wordt geharmoniseerd via introductie van criteria voor administratieve boetes die de boete relateren aan o.a. de aard van de overtreding. Tenslotte beoogt de Commissie het rapporteren en uitwisselen van informatie over nationale handhavingsactiviteiten te verbeteren, met behulp van EMSA. Daartoe wordt een uitgebreide nationale rapportageverplichting voorgesteld.

Positie Nederland: Nederland kan zich grotendeels vinden in het voorstel. Bedenkingen zullen worden uitgesproken tegen de rapportageverplichting, die kan leiden tot aanzienlijke bestuurlijke lasten. Verduidelijking zal worden gevraagd over de link van de herziening met de in Nederland gebruikelijke bestuurlijke boete.

5. Verordening (EG) No 1406/2002 tot oprichting van een Europees Agentschap voor maritieme veiligheid (EMSA)

EMSA richt zich op het ondersteunen van de Europese Commissie en de EU-lidstaten ten aanzien van maritieme veiligheid, maritieme beveiliging en het voorkomen van verontreiniging door schepen. Met het onderhavige voorstel wil de Commissie de huidige oprichtingsverordening³ intrekken en stelt de Commissie een nieuwe verordening voor. De verordening wordt integraal vernieuwd om de volgende redenen:

- de huidige verordening vertegenwoordigt niet voldoende het takenpakket van EMSA, dat in de laatste 10 jaar gegroeid is;

¹ Richtlijn 2019/883/EC

² MARPOL, International Convention for the Prevention of Pollution From Ships.

³ Verordening (EG) nr. 1406/2002 van het Europees Parlement en de Raad van 27 juni 2002 tot oprichting van een Europees Agentschap voor maritieme veiligheid

Datum

19 juni 2023

Onze referentie

IENW/BSK-2023/162384

Opgesteld door

Bestuurskern
Dir. Maritieme Zaken
Afd. Zeehavens

Aan

Minister

Bijlage(n)

5

- de administratieve en financiële organisatie is niet in lijn met de meest recente EU regels omtrent de organisatie van EU gedecentraliseerde agentschappen⁴, en
- een bijhorende proportionele budgettaire aanvulling, in lijn met de taakuitbreiding.

Het voorstel voor de verordening is gestructureerd rond de thema's waaraan EMSA al werkt, namelijk: maritieme veiligheid, duurzaamheid, reduceren van broeikasgasemissies, maritieme (cyber)beveiliging, surveillance & maritieme omgevingsbewustzijn/monitoring (*maritime awareness*), digitalisering en inspecties. De nieuwe voorgestelde taken zijn grotendeels taken die EMSA in de praktijk reeds uitvoert.

Positie Nederland: Nederland is positief over het voorstel. De nieuwe verordening is noodzakelijk gezien de uitbreiding van het takenpakket van EMSA en de aanpassing aan internationale regelgeving.

Er zijn echter enkele zorgpunten die weliswaar beperkt van aard zijn, maar verduidelijking vragen of mogelijk noodzaken tot wijziging. Het gaat daarbij o.a. om de uitvoeringshandeling ten behoeve van de vergoedingen voor diensten aan derde landen. Daarnaast kent de Commissie zichzelf een vetorecht toe bij bepaalde besluitvorming onder de verantwoordelijkheid van het bestuur van EMSA.

Nederland is bovendien van mening dat eerst besluitvorming moet plaatsvinden met betrekking tot de vier andere voorstellen in het pakket. Deze voorstellen hebben namelijk zowel inhoudelijke als budgettaire implicaties voor herziening van de verordening.

Financiële/juridische overwegingen

Financieel

Er kunnen financiële gevolgen voor de Inspectie Leefomgeving en Transport verbonden zijn aan het voorstel voor de Richtlijn naleving vlaggenstaatverplichtingen. Dit is mede afhankelijk van de wijze van invulling van de voorgestelde uitvoeringshandelingen. In theorie zou het tot meer dan een verdubbeling van aantal inspecties kunnen komen. Daarnaast zal er extra capaciteit nodig zijn voor de digitaliseringsopgave en de rapportageverplichting. In een ruwe inschatting gaat het al snel om 5 à 6 extra fte.

Van de overige voorstellen worden weinig financiële gevolgen verwacht voor de Rijksoverheid. Hetzelfde geldt ten aanzien van financiële gevolgen en gevolgen voor regeldruk voor bedrijfsleven en burger.

Juridisch

Over het algemeen wordt positief geoordeeld over de bevoegdheid van de Commissie om de voorstellen te doen, alsook ten aanzien van de subsidiariteit en de proportionaliteit van het optreden.

Datum

19 juni 2023

Onze referentie

IENW/BSK-2023/162384

Opgesteld door

Bestuurskern

Dir. Maritieme Zaken

Afd. Zeehavens

Aan

Minister

Bijlage(n)

5

⁴ The Joint Statement of the Commission, the European Parliament and the Council on decentralized agencies and the Common Approach (2012)

Ten aanzien van de richtlijnen vlaggenstaatverplichtingen, havenstaatcontrole en ongevalonderzoek wordt echter betwijfeld of de Commissie terecht stelt dat de Unie over een exclusieve bevoegdheid beschikt. De Commissie gebruikt de rechtsgrondslag voor vervoer. Die grondslag is op zich juist, maar vervolgens stelt de Commissie bij subsidiariteit dat de Unie exclusief bevoegd is op te treden bij het sluiten van internationale overeenkomsten op deze terreinen van maritiem transport. Daardoor zouden er dus geen bevoegdheden voor de lidstaten meer zijn. Dit is ongenueanceerd en kort door de bocht. In het fiche wordt daarom opgemerkt dat het kabinet de motivering van de Commissie niet helemaal kan volgen, nu de voorstellen geen betrekking hebben op het sluiten van een internationale overeenkomst. In het fiche wordt de subsidiariteit als positief met een kanttekening beoordeeld, omdat het kabinet er niet zonder meer van overtuigd is dat sprake is van een exclusieve bevoegdheid, zoals de Commissie stelt.

meer streep
dat in wette
fiche

Datum
19 juni 2023

Onze referentie
IENW/BSK-2023/162384

Opgesteld door
Bestuurskern
Dir. Maritieme Zaken
Afd. Zeehavens

Aan
Minister

Bijlage(n)
5

Wanneer dit pakket wordt aangenomen zullen naar verwachting wijzigingen moeten plaatsvinden in de Regeling havenstaatcontrole, het Besluit Onderzoeksraad voor Veiligheid en eventueel de Regeling Onderzoeksraad voor Veiligheid.

Uitvoering en gevolgen voor de maatschappij

Indien het voorstel voor de Richtlijn naleving vlaggenstaatverplichtingen in zijn huidige vorm wordt aangenomen, zal de ILT worden beperkt in de gelukken richting om zoveel mogelijk maatschappelijk effect te bewerkstelligen op gebieden waar dit het meest nodig is (risicogestuurd toezicht).

Het voorstel voor de Richtlijn inzake verontreiniging vanaf schepen zal verschillende uitvoeringsinstanties een verzwaring van de administratieve last met zich meebrengen, namelijk voor: de ILT, Rijkswaterstaat, de KLPD, de Kustwacht en het Openbaar Ministerie. De voorgestelde uitgebreide scope zal een aanpassing vergen in de technieken die gebruikt worden voor de detectie en opsporing van illegale lozingen. Qua uitvoerbaarheid wordt het Commissievoorstel door Nederland echter haalbaar geacht.

Van de overige voorstellen worden geen significante gevolgen verwacht.

Informatie die niet openbaargemaakt kan worden

Niet van toepassing.

Nee, gelet op bovenstaande melding dat de Commissie zich blijkbaar exclusief bevoegd acht voor het sluiten van internationale overeenkomsten op deze terreinen dient het subsidiariteitsoordeel negatief (met kanttekening) te zijn. Deze discussie loopt al lang en daarom is het goed een streep in het zand te trekken. Dus begin maar met negatief, indien de Commissie het oordeel over de exclusieve bevoegdheid intrekt of nuanceert en de nationale bevoegdheden respecteert kunnen we tzt de subsidiariteit positief beoordelen.

"deels positief,
deels negatief"
kan ook

Bijlagen

Volgnummer	Naam	Informatie
1	BNC-fiche Richtlijn 2009/21/EG betreffende de naleving van vlaggenstaatverplichtingen	Toelichting Commissievoorstel en appreciatie door het kabinet.
2	BNC-fiche Richtlijn 2009/16/EG betreffende havenstaatcontrole	
3	BNC-fiche Richtlijn 2009/18/EG betreffende onderzoek van ongevallen in de zeescheepvaartsector	
4	BNC-fiche Richtlijn 2005/35/EG inzake verontreiniging vanaf schepen en invoering van sancties voor inbreuken	
5	BNC-fiche Verordening (EG) No 1406/2002 tot oprichting van een Europees Agentschap voor maritieme veiligheid (EMSA).	

Datum

19 juni 2023

Onze referentie

IENW/BSK-2023/162384

Opgesteld doorBestuurskern
Dir. Maritieme Zaken
Afd. Zeehavens**Aan**

Minister

Bijlage(n)

5

Leeswijzer bij onderliggende beslisnota's

Datum	Naam beslisnota	Toelichting
19 juni 2023	Beoordeling Nieuwe Commissievoorstellen Maritieme Veiligheid	Toelichting op BNC-fiches Maritieme Veiligheid.