

Vergaderjaar 2015–2016

22 112

Nieuwe Commissievoorstellen en initiatieven van de lidstaten van de Europese Unie

Nr. 2179

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BUITENLANDSE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 18 juli 2016

Overeenkomstig de bestaande afspraken ontvangt u hierbij twee fiches, die werden opgesteld door de werkgroep Beoordeling Nieuwe Commissievoorstellen (BNC).

Fiche: REFIT pakket veiligheid passagiersschepen

Fiche: mededeling inzake EU strategie voor internationale culturele Betrekkingen (Kamerstuk 22 112, nr. 2180)

De Minister van Buitenlandse Zaken,
A.G. Koenders

Fiche: REFIT pakket veiligheid passagiersschepen

1. Algemene gegevens

- a) *Titel voorstel*
 - 1) Voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad tot wijziging van richtlijn 2009/45/EG inzake veiligheidsvoorschriften en normen voor passagiersschepen.
 - 2) Voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad tot wijziging van richtlijn 98/41/EG van de Raad inzake de registratie van de opvarenden van passagiersschepen die vanuit of naar havens in de lidstaten van de Gemeenschap varen en tot wijziging van richtlijn 2010/65/EU van het Europees Parlement en de Raad betreffende meldingsformaliteiten voor schepen die aankomen in en/of vertrekken uit havens van de lidstaten.
 - 3) Voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad betreffende een inspectiesysteem voor de veilige exploitatie van ro-ro-veerboten en hogesnelheidspassagiersvaartuigen op geregelde diensten en tot wijziging van richtlijn 2009/16/EG van het Europees Parlement en de Raad betreffende havenstaatcontrole en tot intrekking van richtlijn 99/35/EG van de Raad.
- b) *Datum ontvangst Commissiedocument*
7 juni 2016
- c) *Nr. Commissiedocument*
 - 1) COM(2016) 369
 - 2) COM(2016) 370
 - 3) COM(2016) 371
- d) *EUR-Lex*
 - 1) <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/PDF/?uri=CELEX:52016PC0369&rid=1>
 - 2) <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/PDF/?uri=CELEX:52016PC0370&rid=1>
 - 3) http://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:54633454-2bd3-11e6-b497-01aa75ed71a1.0010.02/DOC_1&format=PDF
http://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:54633454-2bd3-11e6-b497-01aa75ed71a1.0010.02/DOC_2&format=PDF (bijlage)
- e) *Nr. impact assessment Commissie en Opinie Impact-assessment Board:*
Niet opgesteld
- f) *Behandelingstraject Raad*
Raad Vervoer, Telecommunicatie en Energie (TTE)
- g) *Eerstverantwoordelijk ministerie*
Ministerie van Infrastructuur en Milieu
- h) *Rechtsbasis*
artikel 100, lid 2, VWEU
- i) *Besluitvormingsprocedure Raad*
Gekwalificeerde meerderheid
- j) *Rol Europees Parlement*
Medebeslissing

2. Essentie voorstel

a) Inhoud voorstel

Het pakket veiligheid van passagiersschepen omvat voorstellen voor herziening van vrijwel alle Europese veiligheidsregelgeving voor passagiersschepen, met uitzondering van richtlijn 2003/25/EG over de extra stabiliteitseisen voor Roll-on Roll-off (ro-ro) passagiersschepen; veerschepen die ook auto's kunnen vervoeren.

De voorstellen komen voort uit het REFIT (Regulatory Fitness and Performance)-programma dat de Europese Commissie heeft uitgevoerd m.b.t. de regelgeving inzake de veiligheid van passagiersschepen. Het doel daarvan was de bestaande Europese regels voor de veiligheid van passagiersschepen daar waar mogelijk te vereenvoudigen en te stroomlijnen om:

- i) EU regels enkel te behouden daar waar het nodig en proportioneel is
- ii) een correcte en uniforme implementatie te waarborgen
- iii) overlappingsen en tegenstrijdigheden weg te werken.

Het samenhangend pakket dient deze doelstellingen te bereiken en omvat de volgende drie voorstellen:

- 1) Het eerste voorstel beoogt het toepassingsgebied van richtlijn 2009/45/EG (technische eisen voor zeegaande passagiersschepen in nationale vaart) te beperken en te verduidelijken. Daartoe worden zeilschepen en schepen t.b.v. het transport van industrieel personeel expliciet van het toepassingsgebied van de richtlijn uitgesloten. Dit omdat slechts een beperkt aantal lidstaten zeegaande zeilschepen hebben, en regelgeving op Europees niveau derhalve niet noodzakelijk is, en omdat voor het transport van industrieel personeel, op internationaal niveau een oplossing wordt gezocht. Ook worden schepen met een lengte onder de 24 meter uitgezonderd omdat gebleken is dat lokale omstandigheden daarvoor vaker een grotere rol spelen. Daarnaast worden er vereenvoudigingen aangebracht in de verschillende gedefinieerde zeegebieden waarbinnen de schepen mogen opereren.
- 2) Het tweede voorstel beoogt een verbetering en verduidelijking van rapportageverplichtingen voortvloeiende uit richtlijn 98/41/EG (registratie van de opvarenden van passagiersschepen) in relatie tot andere instrumenten (richtlijn 2010/65/EU over meldingsformaliteiten en richtlijn 2002/59/EG over het communautair monitoring- en informatiesysteem), evenals het wegnemen van overlappingsen daarmee. De reden hiervoor is dat de richtlijn in de diverse lidstaten op zeer verschillende wijze is geïmplementeerd. Daarnaast wordt verduidelijkt in welke gevallen passagiers verplicht geregistreerd moeten worden en wordt de verplichte goedkeuring van het registratiesysteem afgeschaft.
Het voorstel beoogt:
 - i) wijziging van richtlijn 98/41/EG; en
 - ii) wijziging van richtlijn 2010/65/EG.
- 3) Het derde voorstel beoogt een verduidelijking en vereenvoudiging van het EU regime van onderzoeken en inspecties voor ro-ro veerschepen (veerschepen die naast passagiers ook auto's kunnen vervoeren) en hogesnelheidspassagiersschepen, die momenteel worden uitgevoerd volgens richtlijn 99/35/EC (verplichte onderzoeken voor ro-ro veerschepen en hogesnelheidspassagiersschepen in reguliere lijndienst) en richtlijn 2009/16/EG (havenstaatcontrole). Het voorstel wordt in samenhang met de richtlijnen 2009/21/EG en 2009/45/EG beschouwd (vlaggenstaatcontrole op zeegaande schepen die respectievelijk internationale en nationale reizen maken). Ook hier is gebleken dat de richtlijn door de verschillende lidstaten op uiteenlopende manieren wordt uitgevoerd. Volgens het voorstel wordt het concept «staat van ontvangst» (volgens richtlijn 99/35/EG moet de staat van ontvangst, c.q. het land waar het schip opereert, onder de vlag van een ander land, ro-ro veerschepen inspecteren) geschrapt. De inspecties worden ingepast in de vlaggen- en havenstaatsinspecties. Tot slot wordt verduidelijkt wanneer de 2 jaarlijkse inspecties volgens richtlijn 99/35/EG moeten plaatsvinden.
Het voorstel beoogt:
 - i) wijziging van richtlijn 2009/16/EG; en

- ii) Intrekking van richtlijn 99/35/EG en een daarvoor in de plaats tredende nieuwe richtlijn.

b) Impact assessment Commissie

De Commissie heeft geen impact assessment uitgevoerd. Wel heeft er een raadpleging van belanghebbenden plaatsgevonden, waaruit de bovengenoemde voorstellen rechtstreeks voortvloeiden. Een groot deel van de belanghebbenden steunden de voorstellen; er is rekening gehouden met gedetailleerde opmerkingen aangaande de formuleringen. De kern van het huidige regime is daarbij ongewijzigd gebleven. Het betreft simplificatie van bestaande regels en stroomlijning met andere Europese regels en instrumenten (zoals hierboven genoemd). Ook is rekening gehouden met zorgen dat het veiligheidsniveau niet afgezwakt zou mogen worden.

3. Nederlandse positie ten aanzien van het voorstel

a) Essentie Nederlands beleid

Een veilige en milieuvriendelijke scheepvaart is een belangrijke doelstelling van het Nederlandse maritieme beleid, zo ook de veiligheid van passagiersschepen. De Nederlandse regelgeving op dit gebied volgt nauw afspraken die in de Internationale Maritieme Organisatie (IMO) en in Europees verband worden gemaakt. Inzet van Nederland is dat afspraken op Europees niveau complementair zijn aan de internationale afspraken, proportioneel zijn en «alleen daar waar nodig».

b) Beoordeling + inzet ten aanzien van dit voorstel

De voorstellen sluiten goed aan bij het Nederlandse beleid m.b.t. de veiligheid van passagiersschepen en kunnen in algemene zin door Nederland worden gesteund. Een vereenvoudiging en stroomlijning met andere instrumenten is wenselijk en de voorgestelde verduidelijkingen dragen naar verwachting bij aan een uniforme implementatie door lidstaten.

Meer specifiek per voorstel:

1. Nederland is tevreden dat de uitzondering van zeilschepen in het toepassingsbereik van richtlijn 2009/45/EG wordt verduidelijkt. Zo kan tussen EU-lidstaten geen discussie meer ontstaan over onder meer het huidige Nederlandse beleid om de richtlijn niet toe te passen op de zeegaande zeilschepen (bruine vloot). Daarnaast is Nederland voorstander van het uitsluiten van schepen die industrieel personeel vervoeren, waarover afspraken op internationaal niveau (IMO) gemaakt zullen worden, en van de uitsluiting van schepen met een lengte kleiner dan 24 m, die in het kader van subsidiariteit beter aan de lidstaten overgelaten kunnen worden. Voor deze categorie schepen is de Europese Commissie voornemens niet bindende doelvoorschriften op te stellen.
In het kader van simplificatie wordt ook de definitie van zeegebieden enigszins gewijzigd. Nederland zal daardoor de zeegebieden zoals deze voor de Nederlandse wateren door de Nederlandse overheid zijn bepaald, moeten herzien. Daarbij zal Nederland ook aandacht geven aan een heldere scheiding tussen zee- en binnenwateren, hetgeen Nederland al beoogde in verband met het belang voor het Waddengebied.
2. In relatie tot richtlijn 98/41/EG (registratie van de opvarenden van passagiersschepen) acht Nederland de verduidelijking en verbetering van de relatie met andere instrumenten die van recenter datum zijn

wenselijk. Dit om een betere aansluiting te bewerkstelligen en om gebruik te maken van de meest moderne hulpmiddelen en systemen voor rapportering. Nederland hecht aan verduidelijking en vereenvoudiging van bestaande regels voor de telling en registratie van passagiers en bemanningsleden aan boord van schepen en tegelijk aan verbetering van het veiligheidsniveau. Nederland vindt het van belang om, waar zinvol, bestaande digitale systemen te benutten voor het registreren en beschikbaar maken van passagiersgegevens in geval van calamiteiten.

In relatie tot richtlijn 2010/65/EG, m.b.t. meldingsformaliteiten, kan Nederland zich in principe vinden in het gebruik van een Maritiem Single Window voor het aanleveren van passagiersgegevens. Wel vraagt Nederland zich af of het SafeSeaNet systeem van de European Maritime Safety Agency (EMSA) daarvoor gebruikt moet worden of dat een nationaal systeem (bijv. bij de kustwacht) hier meer geschikt voor is. Een eerste inschatting van de incidentele nationale kosten voor aanpassing van het Maritiem Single Window bedraagt tussen 300.000 en 500.000 euro (excl. onderhoudskosten). Daarnaast vindt Nederland dat bescherming van de privacy van passagiersgegevens gewaarborgd dient te blijven.

Met betrekking tot richtlijn 2010/65/EG zal op korte termijn ook een REFIT beoordeling plaatsvinden waarvan de verwachting is dat daaruit voorstellen zullen vloeien voor wijziging van de richtlijn. Nederland heeft voorkeur dat de voorliggende wijziging daarin wordt meegenomen om zo opeenvolgende wijzigingen zoveel mogelijk te vermijden.

3. In relatie tot richtlijn 99/35/EC (verplichte onderzoeken voor ro-ro veerschepen en hogesnelheidspassagiersschepen in reguliere lijndienst) acht Nederland de stroomlijning gewenst met instrumenten die van een recenter datum zijn. Dit om de inspecties op schepen onder vreemde vlag in Nederlandse havens onder één regime te brengen, namelijk richtlijn 2009/16 over havenstaatcontrole, en om overlapping van specifieke onderzoeken (onder richtlijn 1999/35/EC) en jaarlijkse vlaggenstaat onderzoeken (onder richtlijn 2009/45/EC) zo veel mogelijk te vermijden. Ook de andere voorstellen tot verduidelijking en vereenvoudiging van de diverse inspectieregimes worden door Nederland op hoofdlijnen gesteund, onder de voorwaarde dat daarbij geen afbreuk wordt gedaan aan het veiligheidsniveau.

c) Eerste inschatting van het krachtenveld

De meeste lidstaten steunen de voorstellen in algemene zin. Naar verwachting zullen bij andere lidstaten, net als bij Nederland, de gedeelde bevoegdheden een punt van aandacht zijn. In relatie tot richtlijn 2009/45/EG is bekend dat er discussie bestaat tussen enkele lidstaten over de expliciete uitsluiting van zeilschepen van de richtlijn. Naar verwachting zal het krachtenveld m.b.t. dit punt verdeeld zijn. In relatie tot richtlijn 98/41/EG is bekend dat de wens tot verduidelijking en vereenvoudiging bij meer lidstaten aanwezig is. Naar verwachting zal het grotendeel van de lidstaten deze voorstellen steunen. In relatie tot richtlijn 99/35/EG zijn de voorstellen voornamelijk conform de bestaande praktijk die in sommige lidstaten al wordt toegepast en wordt niet veel weerstand verwacht.

4. Beoordeling bevoegdheid, subsidiariteit en proportionaliteit

a) Bevoegdheid

Volgens artikel 4, lid 2 sub g, van het VWEU heeft de Commissie een met de lidstaten gedeelde bevoegdheid op gebied van vervoer. Op grond van artikel 100 lid 2 VWEU kan de EU regelgeving vaststellen op het gebied

van vervoer per spoor, over de weg en over de binnenwateren. Nederland is het eens met de gekozen rechtsbasis.

b) Subsidiariteit

Nederland beoordeelt de subsidiariteit van het voorstel positief.

Wat betreft richtlijn 2009/45/EG worden eisen vast gelegd voor zeegaande passagiersschepen in nationale wateren. Door het vastleggen van eisen op Europees niveau ontstaat een uniform veiligheidsniveau. Dit maakt mogelijk dat schepen zonder barrières en met een minimaal veiligheidsniveau in een andere lidstaat kunnen opereren, hetgeen bijdraagt aan de interne markt. Richtlijn 98/41/EG legt verplichtingen vast inzake de registratie en melding van de opvarenden van passagiersschepen die vanuit of richting havens in EU lidstaten varen. Hierbij is een Europese uniforme wijze van registratie en melding nodig om de effectiviteit van hulp- en reddingsdiensten bevorderen. Vooral wanneer ook hulpdiensten van andere lidstaten betrokken moeten worden. Ten slotte beoogd richtlijn 99/35/EG om een lidstaat (A) de mogelijkheid te bieden tot het doen van grondige inspecties van veerdiensten die binnen de eigen lidstaat opereren maar geregistreerd staan in een andere lidstaat (B) of derde land. Zo kan worden geborgd dat het schip aan alle eisen voldoet om een veilige dienst te onderhouden.

c) Proportionaliteit

Nederland beoordeelt de voorstellen als proportioneel omdat zij bestaande richtlijnen amenderen en beogen onduidelijkheden, overlapping en overdaad weg te nemen. De voorstellen lijken goed gebalanceerd en laten ruimte voor lidstaten daar waar nodig. Nederland kan instemmen met het gekozen instrumentarium.

5. Financiële implicaties, gevolgen voor regeldruk en administratieve lasten

a) Consequenties EU-begroting

Geen

b) Financiële consequenties voor rijksoverheid en/ of decentrale overheden

Het Maritiem Single Window dient aangepast te worden. Hetzelfde geldt voor het nationale SafeSeaNet systeem. Een eerste schatting van de nationale kosten voor aanpassing van de systemen bedraagt 300.000–500.000 euro. Nederland vindt het van belang om hier verdere duidelijkheid over te krijgen, zodat een gefundeerd besluit kan worden genomen over het gebruik van het MSW en eventueel andere systemen. Eventuele budgettaire gevolgen worden ingepast op de begroting van het beleidsverantwoordelijke departement, conform de regels van de budgetdiscipline.

c) Financiële consequenties voor bedrijfsleven en burger

Met de verplichting tot melding van passagiersgegevens via SafeSeaNet, ook voor schepen onder 300 GT, kunnen kosten zijn gemoeid voor de scheepseigenaren. De daadwerkelijke kosten hiervan zijn nog niet bekend.

d) Gevolgen voor regeldruk/administratieve lasten voor rijksoverheid, decentrale overheden, bedrijfsleven en burger

Het pakket dient o.a. de bestaande regelgeving en de daarmee gemoeide administratieve lasten voor overheid, bedrijfsleven en burger te verminderen. Nederland steunt dit van harte.

Met betrekking tot richtlijn 99/35/EG kan enige verlichting van de inspectiedruk gaan optreden. In de praktijk varen er echter op dit moment geen schepen in Nederland die onder de scope van de nieuw voorgestelde richtlijn vallen. Voor de ro-ro- en high-speed schepen die onder richtlijn 2009/16 gaan vallen lijkt de inspectielast vooralsnog niet wezenlijk te veranderen. In relatie tot richtlijn 2009/45/EG zullen geen ontheffingen bij de Europese Commissie meer aangevraagd hoeven te worden voor schepen met een lengte kleiner dan 24 m. Dit leidt voor deze groep tot een vermindering van administratieve lasten. Ten slotte, inzake richtlijn 98/41 zullen bepaalde definities en eisen verduidelijkt en vereenvoudigd worden. Dit zou de monitoring en handhaving moeten vergemakkelijken. Voor het bedrijfsleven zal de registratie van opvarenden vereenvoudigd worden.

e) Gevolgen voor concurrentiekracht

Geen

6. Implicaties juridisch

a) Consequenties voor nationale en decentrale regelgeving en/of sanctionering beleid (inclusief toepassing van de lex silencio positivo)

Naar het zich nu laat aanzien dienen in elk geval de Wet Havenstaatcontrole en de Regeling Veiligheid Zeeschepen te worden aangepast.

b) Gedelegeerde en/of uitvoeringshandelingen, incl. NL-beoordeling daarvan

De voorstellen bevatten gedelegeerde- en uitvoeringsbevoegdheden voor de Commissie.

De gedelegeerde handelingen, te vinden in de drie voorstellen, betreffen de mogelijkheden voor de Commissie om de richtlijnen aan te passen naar aanleiding van internationale ontwikkelingen, bijvoorbeeld in het kader van de IMO (International Maritime Organisation). Daarnaast kan de Commissie besluiten wijzigingen in internationale instrumenten, zoals de IMO, niet over te nemen in de richtlijn, wanneer deze na evaluatie door de Commissie zou leiden tot een verlaging van het veiligheidsniveau dat wordt beoogd met EU regelgeving op het gebied van veiligheid en milieu. Om een level playing field te waarborgen mogen lidstaten deze internationale normen vervolgens ook niet meer in de eigen regelgeving opnemen. De bevoegdheden worden voor onbepaalde tijd toegekend.

Nederland heeft vragen bij de gedelegeerde bevoegdheid om de richtlijnen aan te passen aan de internationale ontwikkelingen. Nu wordt daar de regelgevingsprocedure met toetsing voor gebruikt. Daarnaast heeft Nederland kanttekeningen bij de gedelegeerde bevoegdheid om na evaluatie internationale normen niet over te nemen in de richtlijn. Als lidstaat van de EU zou dit nadelig kunnen uitpakken voor de algemene Nederlandse onderhandelingspositie in de IMO. Nederland vindt het daarom van belang dat deze gedelegeerde handelingen helder afgebakend zijn en niet verder gaan dan daar waar strikt noodzakelijk.

Bovendien dient de inbreng van lidstaten gewaarborgd te zijn, zoals verzekerd in het Interinstitutioneel Akkoord Beter Wetgeven. Hier zal Nederland tijdens de onderhandelingen op inzetten.

Ten slotte vindt Nederland dat de juridische consequenties van de voorgestelde gedelegeerde handelingen nader moeten worden verkend. Dit in verband met de in Nederland toegepaste dynamische verwijzing naar het internationale SOLAS verdrag, waarop de wijzigingen in internationale instrumenten vaak betrekking hebben.

De overige gedelegeerde handelingen kan Nederland over het algemeen steunen.

c) Voorgestelde implementatietermijn, dan wel voorgestelde datum inwerkingtreding met commentaar t.a.v. haalbaarheid

De implementatietermijn van 12 maanden lijkt voor Nederland niet haalbaar. Nederland heeft daarom voorkeur voor een implementatietermijn van 24 maanden.

d) Wenselijkheid evaluatie-/horizonbepaling

De voorstellen bevatten een evaluatiebepaling die stelt dat uiterlijk 7 jaar na afloop van de implementatietermijn de richtlijn geëvalueerd dient te worden door de Commissie. De resultaten worden medegedeeld aan de Raad en het Europees Parlement. Nederland vindt een evaluatie om de effectiviteit van de vereenvoudigingen en stroomlijningen te toetsen wenselijk en kan het 7 jaar termijn, zoals voorgesteld, steunen.

7. Implicaties voor uitvoering en/of handhaving

De voorstellen betreffen voornamelijk vereenvoudigingen, verduidelijkingen en stroomlijning van bestaande richtlijnen met andere reeds bestaande instrumenten. Dit laatste betreft de aanlevering van gegevens over de zich aan boord bevindende passagiers en inpassing in de bestaande regimes voor vlaggestaat- en havenstaatcontroles. Verwacht mag worden dat dit geen taakverzwaringen zal inhouden. Wel zijn verschuivingen van taken en andere werkwijzen mogelijk.

8. Implicaties voor ontwikkelingslanden

Er zijn geen implicaties voor ontwikkelingslanden voorzien.