

Vergaderjaar 2022–2023

22 112

Nieuwe Commissievoorstellen en initiatieven van de lidstaten van de Europese Unie

Nr. 3736

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BUITENLANDSE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 7 juli 2023

Overeenkomstig de bestaande afspraken ontvangt u hierbij 6 fiches die werden opgesteld door de werkgroep Beoordeling Nieuwe Commissie voorstellen (BNC).

Fiche: Herziening Richtlijn naleving vlaggenstaatverplichtingen (Kamerstuk 22 112, nr. 3733)

Fiche: Herziening verordening Europees Agentschap voor Maritieme Veiligheid (Kamerstuk 22 112, nr. 3735)

Fiche: Herziening Richtlijn havenstaatcontrole

Fiche: Herziening Richtlijn Maritiem Ongevallenonderzoek (Kamerstuk 22 112, nr. 3737)

Fiche: Herziening Richtlijn Scheepsverontreiniging (Kamerstuk 22 112, nr. 3738)

Fiche: Verordening bescherming volwassenen en Raadsbesluit tot toetreding tot het Haags Volwassenenbeschermingsverdrag (Kamerstuk 22 112, nr. 3739)

De Minister van Buitenlandse Zaken,
W.B. Hoekstra

Fiche: Herziening Richtlijn havenstaatcontrole

1. Algemene gegevens

- a) *Titel voorstel*
Proposal for a DIRECTIVE OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL amending Directive 2009/16/EC on port State control
- b) *Datum ontvangst Commissiedocument*
1 juni 2023
- c) *Nr. Commissiedocument*
COM (2023) 271
- d) *EUR-Lex:*
<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52023PC0271>
- e) *Nr. impact assessment Commissie en Opinie:*
SWD (2023) 148 / SEC (2023) 202
- f) *Behandelingstraject Raad:*
Raad voor Transport, Telecom en Energie (Transportraad)
- g) *Eerstverantwoordelijk ministerie:*
Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat
- h) *Rechtsbasis:*
Artikel 100, tweede lid, van het Verdrag betreffende de Werking van de Europese Unie (VWEU)
- i) *Besluitvormingsprocedure Raad:*
Gekwalificeerde meerderheid
- j) *Rol Europees Parlement:*
Medebeslissing

2. Essentie voorstel

a) *Inhoud voorstel*

Het voorstel voor de herziening van de Richtlijn havenstaatcontrole maakt deel uit van een breder maritiem pakket aan voorstellen dat door de Europese Commissie (hierna: Commissie) op 1 juni jl. werd gepresenteerd. De andere voorstellen uit het bredere pakket betreffen de naleving van de vlaggenstaatverplichtingen, ongevalonderzoek in de zeescheepvaartsector, de verontreiniging vanaf schepen en het Europees Agentschap voor Maritieme Veiligheid (EMSA).¹ Voor elk van deze voorstellen is een separaat BNC-fiche opgesteld.

Overkoepelend doel van het pakket aan voorstellen is zowel de noodzaak van de aanpassing aan herziene internationale regelgeving alsmede het borgen van het gelijke speelveld en het concurrentievermogen van de EU-scheepvaart. Het opnemen van internationale regelgeving in de EU-wetgeving moet volgens de Commissie gebeuren op een manier die zorgt voor effectieve toepasbaarheid, uniformiteit en goede handhaving, en dus voor kwaliteitsscheepvaart.

Het onderhavige voorstel heeft allereerst betrekking op het aansluiten en updaten van Europese regelgeving op die van de Internationale Maritieme Organisatie (IMO), inclusief definities en referenties en afspraken die de afgelopen 14 jaar zijn gemaakt binnen het *Paris Memorandum of*

¹ Richtlijn 2009/16/EG van het Europees Parlement en de Raad van 23 april 2009 betreffende havenstaatcontrole; Richtlijn 2009/21/EG betreffende de naleving van vlaggenstaatverplichtingen; 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.

Understanding (Paris MoU)² sinds de totstandkoming van de bestaande richtlijn Havenstaatcontrole in 2009. Het gaat om in IMO-verband vastgestelde eisen voor schepen op het gebied van veiligheid en milieu. Verdragspartijen dienen toezicht op de naleving van deze bepalingen te houden en voeren daartoe havenstaatcontroles uit. Aangezien havenstaatcontrole op EU-niveau is geregeld in voornoemde Richtlijn havenstaatcontrole wordt daartoe de richtlijn in lijn gebracht met de geldende IMO-verplichtingen.

Ook het gebruik van digitale certificaten door reders (eigenaar van een schip of meerdere schepen) is onderdeel van deze herziening. Voorgesteld wordt om het gebruik van digitale certificaten te belonen door een koppeling met het risicoprofiel van het schip, waardoor een schip in een lagere risicocategorie kan worden geplaatst. Aangezien dit van invloed is op het selecteren van het schip voor een havenstaatsinspectie (laag risico: minder inspecties) denkt de Commissie hiermee het gebruik van digitale certificaten binnen de sector te stimuleren. De Commissie verwacht dat verregaande digitalisering van certificaten en het koppelen van databases er ook toe gaan leiden dat er aan boord minder tijd nodig is voor het controleren van fysieke documenten en de controle zich effectiever kan richten op het controleren van operationele zaken. Ook verwacht de Commissie dat het ontwikkelen van een gezamenlijk datamodel met bijbehorende verifieer- en validatiesoftware voor digitale scheepscertificaten vlaggenstaten zal aanzetten om meer te investeren in dit soort certificaten en dat dit tegelijkertijd continuïteit op het voldoen aan de verdragen door de lidstaten ondersteunt.

Het voorstel omvat ook een initiatief voor het invoeren van de mogelijkheid om havenstaatcontroles op vissersschepen langer dan 24 meter uit te voeren ter bevordering van naleving van internationale standaarden. Hiernaast worden ook handvatten ontwikkeld voor het uitvoeren van havenstaatcontroles op vissersschepen, zoals onderliggende praktische instructies voor inspecteurs. Dit wordt voorgesteld omdat er relatief veel ongevallen gebeuren op vissersvaartuigen en extra toezicht een stimulans kan zijn om het veiligheidsniveau te verhogen.

Ook voorziet het voorstel van de Commissie in het verzekeren van een efficiënte en geharmoniseerde aanpak van havenstaatcontroles door verbeterde selectie van schepen en herstructureren van verouderde aspecten van het scheepsrisicoprofiel, waar ook nieuwe componenten aan worden toegevoegd. Het ondersteunen van de lidstaten door EMSA bij het ontwikkelen van een opleidingsprogramma voor inspecteurs is hier een onderdeel van. De Commissie doet een aantal voorstellen waarmee een verbeteringslag wordt gemaakt op de huidige controlesystematiek voor havenstaatcontrole. Hierbij kan bijvoorbeeld worden gedacht aan het bepalen van het scheepsrisicoprofiel waarmee het soort inspectie (diepgang) en het aantal controles van een schip in de regio wordt bepaald. Maar ook aan flexibiliteit rondom de controleverplichting van een lidstaat (hierna: *fair share*). Ook wordt voorgesteld om uitgebreide inspecties die verplicht zijn op bepaalde type schepen voortaan met minimaal twee inspecteurs uit te voeren. Daarnaast doet de Commissie voorstellen om de flexibiliteit voor lidstaten te verbeteren voor situaties

² 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, zijn van belang voor de herziene richtlijn. www.parismou.org.

waarin havenstaatcontroles om enige praktische reden niet uitgevoerd kunnen worden. Hierbij wordt lering uit de COVID-crisis getrokken.

Tot slot doet de Commissie een voorstel om het controleregime meer ontvankelijk te maken voor de klimaatprioriteiten van de EU. Dit omdat de huidige klimaatopgaaf volgens de Commissie extra maatregelen vereist. De Commissie wil hiermee vervuilende schepen extra belasten met meer controles. Dit zou bijdragen aan bewustwording en een prikkel zijn voor de sector om te verduurzamen. De Commissie stelt voor om milieugerelateerde tekortkomingen, die worden gevonden tijdens havenstaatcontroles, en de CO₂-uitstootindex van het schip, mee te laten wegen bij het bepalen van het risicoprofiel van het schip. Hierdoor krijgen deze schepen vaker controles.

b) Impact assessment Commissie

De Commissie heeft een impact assessment uitgevoerd waaruit drie beleidsopties zijn geformuleerd.

De eerste beleidsoptie betreft enkel het afstemmen van de richtlijn met internationale instrumenten, aangevuld met voorstellen voor niet-wettelijke maatregelen in de vorm van aanbevelingen, workshops en richtsnoeren. De beoogde wijzigingen zouden de richtlijn volledig in lijn brengen met het Paris MoU en relevante IMO-instrumenten, waar reeds de nodige internationale afspraken over gemaakt zijn. Daarnaast worden de havenstaatcontrole-administraties gevraagd om een kwaliteitsmanagementsysteem in te voeren. Tenslotte wordt er ook slechts geadviseerd om gebruik te maken van elektronische certificaten en om vissersschepen toe te voegen aan de havenstaatcontrole. De impact op de lidstaten volgens de Commissie is klein.

De tweede beleidsoptie tracht een evenwicht te vinden tussen versterkte harmonisatie en flexibiliteit voor havenstaatcontrole-administraties. Deze tweede beleidsoptie bestaat uit de voorstellen uit de eerste beleidsoptie, aangevuld met een vrijwillig systeem voor havenstaatcontrole bij vissersschepen (aan de hand van een risico-gebaseerde aanpak), met ondersteuning van EMSA die in een inspectiedatabase zal voorzien. Tenslotte bevat deze beleidsoptie ook elementen die de werking van de richtlijn moeten bevorderen, zoals het schrappen van de 72 uur aankomst en vertrek notificaties, meer flexibiliteit voor gemiste inspecties, correcties voor teveel uitgevoerde inspecties, uitgebreide inspecties met meer dan 1 inspecteur en correcties voor force majeure situaties. Deze aanpassingen zullen vooral impact hebben op de lidstaten.

De derde beleidsoptie herzielt de richtlijn, verhoogt het niveau van beleidsinterventie en richt zich op harmonisatie. Deze beleidsoptie is de meest ambitieuze in termen van verhoogde administratieve kosten voor de lidstaten. De derde beleidsoptie combineert de eerste twee beleidsopties, maar hierbij is de toevoeging van vissersschepen voor havenstaatcontrole en het gebruik van elektronische certificaten verplicht.

Alle drie de beleidsopties bevatten acht gemeenschappelijke beleidsmaatregelen, namelijk: toevoegen van *Ballast Water Management Convention*³ aan de reikwijdte van de richtlijn, in lijn met IMO en *Paris MoU*; toevoegen van de *Nairobi International Convention on Removal of Wrecks*⁴ aan de scope van de richtlijn, in lijn met IMO; afstemmen met het nieuwe

³ <https://www.imo.org/en/OurWork/Environment/Pages/BWMConventionandGuidelines.aspx>.

⁴ <https://www.imo.org/en/About/Conventions/Pages/Nairobi-International-Convention-on-the-Removal-of-Wrecks.aspx>.

scheepsrisicoprofiel van de Paris MoU, incl. een nieuwe rekenmethode voor de wit-grijs-zwarte lijst; afstemmen met de Paris MoU lijst van certificaten en documenten ter inspectie, met de Paris MoU weigeren van toegang procedure (verbod) en alle actuele Paris MoU procedures en richtlijnen; afstemmen met de Paris MoU inspectie-inzet; voorzien van de Commissie van trainingstools en/of capaciteitsontwikkeling voor inspecteurs; invoeren van een kwaliteitsmanagementsysteem voor havenstaatcontrole-activiteiten; aanmoedigen van de relevante lidstaten om lid te worden van de Middellandse zee MoU voor havenstaatcontrole.

De Commissie geeft aan dat de tweede beleidsoptie de meest gunstige optie is, gezien de kosten het beste opwegen tegen de baten, vergeleken met de andere beleidsopties. Het kabinet steunt deze optie, omdat deze optie de gewenste harmonisatie oplevert, het meest effectief is en het meest proportioneel.

3. Nederlandse positie ten aanzien van het voorstel

a) Essentie Nederlands beleid op dit terrein

Het kabinet vindt het van belang dat voor een internationale sector als de zeevaart sprake is van Europees en internationaal vastgesteld beleid, dit geldt met name ook voor havenstaatcontroles. De mogelijkheid voor het uitvoeren van havenstaatcontroles is opgenomen in de internationale IMO- en *International Labour Organization* (ILO)-verdragen. Ook het VN-Zeerechtverdrag⁵ (UNCLOS) en de *Implementation of IMO Instruments Code* (III-Code) over toezicht op zeeschepen bieden lidstaten grondslagen tot het uitvoeren van havenstaatcontroles.

Havenstaatcontrole wordt wereldwijd uitgevoerd. Op regionaal niveau worden binnen zogenaamde *Memorandums of Understanding* (MoU's) ten behoeve van harmonisatie van controles operationele uitvoeringsafspraken vastgelegd. Dit voorkomt dat wanneer een schip dat bijvoorbeeld in Rotterdam wordt gecontroleerd het drie dagen later in Hamburg weer een havenstaatcontrole krijgt. Nederland is lid van het Paris MoU. Caribisch Nederland is lid van het Caribische MoU⁶. De verschillende MoU's vormen een aansluitende lappendeken die de hele wereldbol bedekken. De MoU's komen periodiek samen bij IMO. De huidige Europese richtlijn is grotendeels een kopie van de Paris MoU, haar annexen en instructies. Hiermee zijn havenstaatcontroles in het kader van het Paris MoU een verplichting geworden voor alle EU-lidstaten.

Het havenstaatbeleid van de EU volgt een risicogestuurde systematiek⁷. Dat houdt in dat schepen met een hoog risico, door recente aanhoudingen of varende onder een slecht presterende vlaggenstaat die bepaalde verdragen niet heeft geratificeerd, vaker worden geïnspecteerd dan schepen met een lager risico. De aantallen te inspecteren schepen door een lidstaat worden jaarlijks berekend volgens het *fair share* systeem van de EU. Afhankelijk van het aantal individuele bezoekende schepen in het voorgaande jaar krijgen lidstaten jaarlijks een verplicht opgelegd aantal te inspecteren schepen toebedeeld. Nederland is met ongeveer 1.600 te inspecteren buitenlands gevlagde zeeschepen veruit de grootste havenstaat van Europa. Het kabinet bepaalt momenteel zelf de capaciteit die nodig is om aan de *fair share* te kunnen voldoen, inclusief het opleidingsniveau van de inspecteurs. Ten aanzien van digitale certificaten is er nog geen nationaal of internationaal beleid.

⁵ https://www.un.org/depts/los/convention_agreements/texts/unclos/unclos_e.pdf.

⁶ <https://caribbeanmou.org/>.

⁷ <https://portal.emsa.europa.eu/web/thetis>.

Het kabinet ondersteunt de doelen van het voorstel om een hoog veiligheidsniveau van de scheepvaart te waarborgen, de impact op het milieu te reduceren en het behouden van een gelijk speelveld.

Het kabinet staat om die reden positief tegenover het aansluiten bij en updaten van Europese regelgeving op basis van internationale IMO-regelgeving (inclusief definities en referenties) en de afspraken die hierover zijn gemaakt binnen het Paris MoU. Het harmoniseren van internationale wetgeving en gelijke tred houden met parallel lopende organisaties is van belang voor een uniforme uitvoering door de lidstaten en het gelijk speelveld binnen zowel de lidstaten als de maritieme sector.

Het kabinet is positief over het voorstel om de mogelijkheid te creëren tot het uitvoeren van havenstaatcontroles ter bevordering van naleving van internationale standaarden op vissersvaartuigen langer dan 24 meter en vissersvaartuigen waarmee in het verleden ernstige ongevallen zijn gebeurd. Havenstaatcontroles dragen bij aan een hoger veiligheid- en milieubewustzijn van reders en bemanningen. Nederland heeft de bestaande internationale verdragen met betrekking tot visserij geratificeerd. Het invoeren van toezicht op en het verzamelen van informatie over vissersvaartuigen langer dan 24 meter kan een impuls zijn voor andere lidstaten om de aangenomen verdragen mede te ratificeren en ook om in de toekomst nieuwe standaarden te ontwikkelen.

De invoering van digitale technieken, met name ter bevordering van elektronische scheepscertificaten en de koppeling hiervan met het scheepsrisicoprofiel ten behoeve van het selecteren van schepen voor een havenstaatcontrole, beoordeelt het kabinet als positief. Het gebruik van moderne technieken is effectief en op termijn kostenbesparend. Digitale certificaten kunnen in een database worden ingezien bij zowel havenstaat- als vlaggenstaatcontroles. Op deze manier kunnen inspecteurs aan boord meer tijd besteden aan praktische zaken terwijl de digitale certificaten op afstand, voorafgaand aan de inspectie, kunnen worden ingezien.

Het kabinet ondersteunt het doel van het verzekeren van een efficiënte en geharmoniseerde aanpak van havenstaatcontroles. Het kabinet is om die reden voorstander van een rol voor EMSA, zoals die de afgelopen jaren is vervuld. Als gevolg van het voorstel havenstaatcontroles worden er ook nieuwe taken aan EMSA toebedeeld waaronder het ontwikkelen van cursussen voor inspecteurs. In dat kader acht het kabinet het belangrijk dat lidstaten zelf verantwoordelijk blijven voor de opleiding en de inzet van inspecteurs, los van de te ontwikkelen cursussen van EMSA. Ook het cursusaanbod dient flexibel te kunnen worden ingezet door de lidstaten. Dit omdat verschillende inspecteurs verschillende achtergronden hebben en daardoor ook verschillende onderwijsbehoeften hebben. Onderdeel van het voorstel is ook om uitgebreide havenstaatcontroles voortaan door minimaal twee inspecteurs uit te moeten laten voeren. Afgezien van het feit dat Nederland deze uitgebreide controles normaliter al met twee inspecteurs uitvoert, is het onwenselijk om specifiek personeelsbeleid in de richtlijn havenstaatcontrole op te nemen. Dit beperkt de lidstaten bij het inzetten van capaciteit en brengt kosten met zich mee, die het kabinet in sommige gevallen onnodig acht. Het kabinet zal tijdens de onderhandelingen pleiten voor flexibiliteit zowel voor lidstaten met betrekking tot opleidingen van inspecteurs als ten aanzien van de verplichtstelling van het cursusaanbod door EMSA.

Waar het gaat om het controleregime meer ontvankelijk te maken voor de klimaatprioriteiten van de EU en het bepalen van milieugerelateerde tekortkomingen met betrekking tot het scheepsrisicoprofiel, beoordeelt het kabinet het voorstel positief. De nieuwe klimaatregels, zoals de maatregelen uit het *Fit for 55*⁸-pakket vragen om gerichte controles van de effectieve werking van deze maatregelen. Vervuilende schepen extra belasten met potentieel meer controles draagt bij aan bewustwording en vormt een prikkel voor de sector om een duurzamere koers in te zetten; waarbij zowel scheepvaartmaatschappijen uit de EU als van buiten de EU de nieuwe klimaatmaatregelen goed moeten uitvoeren, zowel voor de effectiviteit daarvan als voor de eerlijke concurrentieverhoudingen.

b) Eerste inschatting van krachtenveld

Lidstaten zullen dit voorstel naar verwachting over het algemeen als positief verwelkomen. Naar verwachting zal het zwaarder laten wegen van milieugerelateerde tekortkomingen en de mate waarin een schip vervuilende uitlaatgassen uitstoot, tot discussie leiden met lidstaten die veel oude (of grote) vervuilende schepen onder hun vlag hebben varen.

Aangezien havenstaatcontroles in essentie dienen ter verificatie of bezoekende schepen aan de voor die zeeschepen geldende verdragen voldoen, zullen lidstaten verschillende zienswijzen hebben over de gepastheid van dit voorstel. Het schip voldoet immers aan de voor het schip geldende regels maar wordt, omdat het ouder en vervuilend is, een hoger risicoprofiel toebedeeld, waardoor het schip extra havenstaatcontroles kan verwachten. Extra controles betekenen ook een grotere kans op aanhoudingen en het vinden van tekortkomingen waardoor de vlaggenstaat/lidstaat kan zakken op de ranglijst van goed presterende vlaggenstaten. Europese lidstaten die veel grote vervuilende schepen onder hun vlag hebben varen zullen dit naar verwachting niet toejuichen.

De positie van het Europees Parlement is nog onbekend. Het voorstel zal behandeld worden door het Comité Transport en Toerisme van het Europees Parlement. Er is nog geen rapporteur of schaduwrapporteur aangewezen. Tijdens het Comité-overleg van Transport en Toerisme van 26 juni jl. is aangegeven door de Comitévoorzitter, dat het Europees Parlement de voorstellen enkel kan behandelen na publicatie van de vertalingen. Daarnaast wordt er ook aangegeven dat de voorstellen behandeld zullen moeten worden voor de EU-verkiezingen. De *Renew*-fractie heeft aangegeven dat het voorstel weinig ambitie heeft met betrekking tot, onder andere veiligheidsstandaarden, en menselijke factoren van maritieme ongelukken. De Comitévoorzitter gaf ook aan dat er een groter sociaal aspect geïntroduceerd moet worden.

4. Beoordeling bevoegdheid, subsidiariteit en proportionaliteit

a) Bevoegdheid

Het kabinet beoordeelt de bevoegdheid van de EU als positief. De Commissie baseert het voorstel op artikel 100, lid 2 VWEU. Dit artikel bepaalt dat de Unie bevoegd is om passende bepalingen vast te stellen voor de zeevaart en luchtvaart. Het kabinet kan zich vinden in deze rechtsgrondslag. Op het terrein van vervoer is sprake van een gedeelde bevoegdheid tussen de Unie en de lidstaten op grond van artikel 4, lid 2, sub g VWEU.

⁸ https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/priorities-2019-2024/european-green-deal/delivering-european-green-deal/fit-55-delivering-proposals_en.

b) Subsidiariteit

Het oordeel van het kabinet is positief met een kritische kanttekening. De kritische kanttekening betreft het feit dat, anders dan de Commissie stelt, het kabinet van mening is dat het subsidiariteitsbeginsel van toepassing is. De Commissie stelt dat de Unie exclusief bevoegd is op het terrein van internationale instrumenten voor havenstaatcontrole in de zeevaartsector overeenkomstig artikel 3 lid 2 VWEU. Los van de vraag of een exclusieve bevoegdheid ten aanzien van de genoemde instrumenten er toe zou leiden dat het subsidiariteitsbeginsel hier niet van toepassing is, zal het kabinet in de onderhandelingen aangeven dat het de exclusieve bevoegdheid ten aanzien van dit standpunt onvoldoende gemotiveerd vindt. Het kabinet staat positief tegenover het voorstel, omdat optreden op EU-niveau aangewezen is. Het voorstel heeft als doel om de havenstaatcontrole binnen Europa verder te verbeteren. Scheepvaart is grensoverschrijdend van aard en de internationale regels op dat terrein dienen op een uniforme en eenduidige manier te worden toegepast om een gelijk speelveld te waarborgen en verstoringen van de interne markt te voorkomen. Het is dan ook van zeer groot belang voor de internationale zeescheepvaart dat havenstaatcontroles geharmoniseerd en eenduidig worden uitgevoerd. De lidstaten kunnen dit onvoldoende op centraal, regionaal of lokaal niveau verwezenlijken. Vanwege het belang van uniforme uitvoering door de lidstaten voor het waarborgen van het gelijk speelveld, kan dit het beste op EU-niveau worden geregeld. Een wijziging van bestaande EU-regelgeving kan ten slotte slechts op EU-niveau plaatsvinden. Om die redenen is optreden op het niveau van de EU gerechtvaardigd.

c) Proportionaliteit

Het oordeel van het kabinet ten aanzien van de proportionaliteit is positief. Het voorstel heeft als doel havenstaatcontrole binnen Europa verder te verbeteren. Met het voorstel wordt aangesloten bij gemaakte afspraken binnen het Paris MoU en de ontwikkelingen van de afgelopen jaren bij de IMO. Het gaat daarbij om bijvoorbeeld eisen voor schepen op het gebied van veiligheid en milieu. Met het in lijn brengen van EU-wetgeving met het internationale IMO-kader kunnen lidstaten (blijven) voldoen aan hun internationale verdragsrechtelijke verplichtingen. De voorgestelde maatregelen dragen ook bij aan de effectiviteit van havenstaatcontroles vanwege de samenwerking binnen de EU waardoor buitenlandse schepen systematisch worden gecontroleerd en de (toezichts)last wordt verdeeld over de lidstaten. Dit geldt ook voor het gebruik van digitale technieken en opleidingsafspraken. De voorgestelde maatregelen zijn een uitbreiding van de bestaande maatregelen over hoe, wanneer en welk schip te controleren, en in welke lidstaat. Dit is van groot belang voor de effectiviteit van havenstaatcontroles, omdat schepen internationaal varen en soms dagelijks andere EU-havens aandoen. Het door lidstaten kunnen uitvoeren van havenstaatcontroles op vissersschepen zal verder het veiligheidsbewustzijn in deze sector verhogen en de maatregelen met betrekking tot de klimaatopgave kunnen bijdragen aan een beter milieu. Het voorgestelde optreden is dan ook geschikt om de doelstelling van het voorstel te bereiken. Bovendien gaat het voorgestelde optreden niet verder dan noodzakelijk, bijvoorbeeld omdat de lidstaten de nodige flexibiliteit behouden omtrent de inspecties op vissersschepen.

5. Financiële consequenties, gevolgen voor regeldruk, concurrentiekracht en geopolitieke aspecten

a) Consequenties EU-begroting

Het voorstel verhoogt de netto huidige kosten voor de begroting van de Unie met 6,479 miljoen EUR voor de periode 2025–2050. De in het Commissievoorstel opgenomen gevolgen voor de EU-begroting na het huidige Meerjarig Financieel Kader (MFK) 2021–2027 zijn een indicatief overzicht, onder voorbehoud van het toekomstige MFK.

De richtlijn claimt extra financiering (de eerder genoemde 6,479 miljoen EUR) voor EMSA, dat IT-hulpmiddelen, -modules en training moet ontwikkelen voor de nationale havenstaatinspecteurs (PSCO's).

De kosten zijn geschat op basis van de aanname dat 2 fte's per 1 juli 2025 bij EMSA worden aangeworven. Het eerste jaar (2023–2024) is dus slechts 50% van de HR-kosten nodig. Daarnaast moet de ontwikkeling van de administratieve uitgaven in lijn zijn met de conclusies van de Europese Raad van juli 2020 over het MFK-akkoord. Het kabinet is kritisch over de stijging van het aantal werknemers.

Besparingen op administratieve kosten: Verlaging van de administratieve kosten voor scheepsexploitanten ten opzichte van de referentiewaarde (d.w.z. contante waarde over 2025–2050) is 5,53 miljoen EUR (of gemiddeld 0,221 miljoen EUR per jaar). Deze verlaging vloeit voort uit de afschaffing van de 72-uurs meldingsplicht vooraf voor de exploitant, agent of kapitein van een schip dat in aanmerking komt voor een uitgebreide inspectie. Rekening houdend met de verwachte evolutie van het aantal havenaanlopen in de loop van de tijd zou het opheffen van de beperking kunnen leiden tot een administratieve kostenbesparing van 0,286 miljoen EUR in 2030 en 0,339 miljoen EUR in 2050 ten opzichte van het basisscenario. Uitgedrukt in contante waarde over 2025–2050 worden de totale kostenbesparingen ten opzichte van de baseline geschat op 5,53 miljoen euro. Het kabinet is van mening dat de benodigde EU-middelen gevonden dienen te worden binnen de in de Raad afgesproken financiële kaders van de EU-begroting 2021–2027 en onder voorbehoud van de toekomstige MFK's en dat deze moeten passen bij een prudente ontwikkeling van de jaarbegroting.

b) Financiële consequenties (incl. personele) voor Rijksoverheid en/ of medeoverheden

De bestuurlijke lasten voor de Rijksoverheid omvatten eenmalig kosten voor nationale aanpassing van de regeling havenstaatcontrole met betrekking tot de bepalingen die van kracht worden voor de vissersschepen groter dan 24 meter. De controles van vissersschepen groter dan 24 meter zullen kosten genereren voor de ILT. Voor de ILT betreffen de lasten verder het opstellen en aanpassen van het EU-kwaliteitsmanagementsysteem (QMS) waarin een verwijzing naar de procedures en instructies van het Paris MoU dient te worden opgenomen. Hier horen ook periodieke QMS audits bij. Verder zullen de kosten voor rapportage en controle voor de ILT op termijn door digitale identificatie lager uitvallen. Naar verwachting zal er 1fte extra nodig zijn voor de ILT.

Eventuele kosten voor Nederland worden ingepast binnen de begroting van het beleidsverantwoordelijke departement, conform de regels van de budgetdiscipline.

c) Financiële consequenties en gevolgen voor regeldruk voor bedrijfsleven en burger

Financiële consequenties voor ondernemers zijn gering. Ondernemers in de visserijsector kunnen periodiek een havenstaatcontrole moeten ondergaan maar dit is met deze herziening voor de lidstaat nog op vrijwillige basis. Er is met deze herziening ook nog geen sprake met een meldplicht voor vissersschepen en hier zijn dan ook geen kosten voor het bedrijfsleven aan verbonden.

Structureel krijgen ondernemers minder kosten door afschaffing van de 72-uurs meldingsplicht vooraf voor de exploitant, agent of kapitein van een schip dat in aanmerking komt voor een uitgebreide inspectie.

Daarbij zal het bedrijfsleven besparen op handhaving door havenstaat-autoriteiten voornamelijk worden gedreven door maatregelen met betrekking tot het gebruik van elektronische certificaten. In contante waarde over 2025–2050 worden de besparingen op handhavingskosten geraamd op 8,406 miljoen euro. Reders betalen voor de certificering van hun schepen. De overgang van papieren certificaten naar digitale certificaten zal naar verwachting worden doorberekend aan de reders, maar die kosten zijn vooralsnog onbekend. Hier zit ook een commerciële component in.

Aangezien tekortkomingen die tijdens de inspectie van buitenlandse worden vastgesteld doorgaans moeten worden verholpen voordat het schip de haven verlaat of kort daarna, wordt verwacht dat PSC-inspecties in de loop van de tijd zullen leiden tot een vermindering van het aantal tekortkomingen van schepen en daarmee tot een verbetering van de veiligheid. De impact wordt geschat op 6 geredde levens en 61 vermeden verwondingen (d.w.z. 3 levens gered en 27 gewonden vermeden bij ongevallen op zee waarbij commerciële vaartuigen betrokken zijn en 3 levens gered en 34 gewonden vermeden bij ongevallen op zee waarbij vissersvaartuigen betrokken zijn). Indirect voordeel van een hoger veiligheidsniveau is een verwachte verlaging van externe kosten in verband met ongevallen ten opzichte van de basiswaarde (d.w.z. contante waarde over 2025–2050) geschat op 35,048 miljoen EUR;

Voor de burger zijn de financiële consequenties verwaarloosbaar.

d) Gevolgen voor concurrentiekracht en geopolitieke aspecten

Het voorstel heeft een positief effect op de concurrentiekracht van de EU. Zowel door de algehele maritieme veiligheid te verbeteren ten behoeve van vrachtklanten en passagiers in de EU, als door ervoor te zorgen dat in de EU hetzelfde veiligheidsniveau geldt. Digitalisering en de vrijwillige invoering van een havenstaatregeling voor grotere vissersvaartuigen leidt tot een hogere mate van harmonisatie tussen de lidstaten. Het voorstel heeft geen gevolgen voor geopolitieke aspecten, omdat het voorstel in lijn is met bestaande internationale wetgeving.

6. Implicaties juridisch

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

De bepalingen van het voorstel zijn gericht tot de lidstaat. Beperkte aanpassing van de Regeling havenstaatcontrole is mogelijk nodig. Het betreft aanpassing van de Regeling havenstaatcontrole. Het voorstel heeft geen gevolgen met betrekking tot de toepassing van de Lex silencio

positivo. In het voorstel is geen sprake van doorwerking naar medeoverheden. Het voorstel heeft geen gevolgen voor de bestaande handhavings- en sanctioneringsbepalingen met betrekking tot havenstaatcontrole.

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

Het voorstel bevat in artikel 30a de bevoegdheid voor de Commissie om een gedelegeerde handeling vast te stellen. De gedelegeerde handeling geeft de Commissie de mogelijkheid de lijst van verdragen (relevante instrumenten) aan te passen. Het toekennen van deze bevoegdheden is mogelijk, omdat het niet-essentiële onderdelen van de richtlijn betreft. Toekenning van deze bevoegdheden acht het kabinet wenselijk, omdat via delegatie de richtlijn op een snelle en flexibele manier kan worden aangepast. Het gebruik van delegatie (in plaats van uitvoering) ligt hier voor de hand omdat het gaat om wijziging van de basishandeling. Het kabinet acht de bevoegdheid voldoende afgebakend.

Het voorstel bevat een bevoegdheid voor de Commissie om uitvoeringshandelingen vast te stellen over de wijze waarop havenstaatcontroles op vissersvaartuigen langer dan 24 meter plaatsvinden (artikel 3, lid 4a). Tevens bevat het voorstel de bevoegdheid voor de Commissie om via uitvoeringshandelingen de functionele en technische specificaties van een rapportagemodule vast te stellen (artikel 24a).

Het toekennen van deze bevoegdheden in eerder genoemde artikelen is mogelijk, omdat het niet-essentiële onderdelen van de richtlijn betreft. Toekenning van deze bevoegdheden acht het kabinet wenselijk, omdat de richtlijn op deze wijze snel en eenvoudig kan worden uitgevoerd. De keuze voor uitvoering in plaats van delegatie ligt hier voor de hand omdat het gaat over het vaststellen van eenvormige voorwaarden ter uitvoering van de richtlijn en het vaststellen van een rapportagemodule.

Voor de vaststelling van de uitvoeringshandelingen stelt de Commissie de onderzoeksprocedure in artikel 5 van Verordening nr. 182/2011 voor. Het kabinet kan zich vinden in de keuze voor toepassing van de onderzoeksprocedure, gelet op het feit dat het gaat om handelingen die betrekking hebben op de bescherming van het mariene milieu en de maritieme veiligheid (artikel 2, lid 2, sub b, onder iii, van Verordening nr. 182/2011).

c) Voorgestelde implementatietermijn (bij richtlijnen), dan wel voorgestelde datum inwerkingtreding (bij verordeningen en besluiten) met commentaar t.a.v. haalbaarheid

Het voorstel kent een termijn voor implementatie van een jaar na inwerkingtreding. De bepalingen van het voorstel zijn gericht tot de lidstaat. Beperkte aanpassing van wet- en regelgeving (Regeling havenstaatcontrole) is mogelijk noodzakelijk. Aanpassing is haalbaar binnen de voorgestelde termijn van inwerkingtreding.

d) Wenselijkheid evaluatie-/horizonbepaling

Het voorstel bevat geen specifieke evaluatie-/horizonbepaling. De huidige richtlijn kent al een verplichte vijfjaarlijkse verslaglegging aan de Commissie, welke zal blijven bestaan. Het kabinet kan zich vinden in de keuze om vast te houden aan deze vijfjaarlijkse verslaglegging.

e) Constitutionele toets

Niet van toepassing.

7. Implicaties voor uitvoering en/of handhaving

Een groot deel van de aanpassingen voor wat betreft de uitvoering betreffen enkele (beperkte) toevoegingen, een aantal operationele verbeteringen van de al bestaande systematiek en verruiming van de flexibiliteit van lidstaten met betrekking tot de controleverplichtingen. Aan de ene kant levert dit tijdens een controle beperkt extra werk op maar aan de andere kant worden een aantal door de herziening opgelegde beperkingen, en zaken die een negatief effect hebben op de uitvoering door de lidstaten, vereenvoudigd of opgelost. Per saldo zijn de gevolgen voor de uitvoering en handhaving in Nederland beperkt.

De mogelijkheid om havenstaatcontroles op buitenlandse vissersschepen in onze havens uit te voeren is gezien het belang van aandacht voor de veiligheid op vissersschepen gewenst. Invulling van deze taak is nieuw en vergt daarom aanvullende controlecapaciteit bij de ILT.

8. Implicaties voor ontwikkelingslanden

De voorstellen hebben geen specifieke implicaties voor ontwikkelingslanden, anders dan de implicaties voor andere derde landen.