

Vergaderjaar 2022–2023

22 112

Nieuwe Commissievoorstellen en initiatieven van de lidstaten van de Europese Unie

Nr. 3737

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 (Kamerstuk 22 112, nr. 3736)

Fiche: Herziening Richtlijn Maritiem Ongevallenonderzoek

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

1. Algemene gegevens

- a) *Titel voorstel*
Voorstel voor een RICHTLIJN VAN HET EUROPEES PARLEMENT EN DE RAAD tot wijziging van Richtlijn 2009/18/EG tot vaststelling van de grondbeginselen voor het onderzoek van ongevallen in de zeescheepvaartsector
- b) *Datum ontvangst Commissiedocument*
juni 2023
- c) *Nr. Commissiedocument*
COM (2023) 270
- d) *EUR-Lex*
<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/?uri=CELEX%3A52023PC0270&qid=1686038473778>
- e) *Nr. impact assessment Commissie en Opinie Raad voor Regelgevings-toetsing*
SWD (2023) 145, SWD (2023) 146 en SEC (2023) 201
- f) *Behandelingstraject Raad*
Raad voor Transport, Telecom en Energie (Transportraad)
- g) *Eerstverantwoordelijk ministerie*
Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat, in samenwerking met het Ministerie van Justitie en Veiligheid
- h) *Rechtsbasis*
Artikel 100, lid 2, 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 Maritiem Ongevallenonderzoek maakt deel uit van een breder pakket aan voorstellen dat door de Europese Commissie (hierna: Commissie) op 1 juni 2023 werd gepresenteerd. De andere voorstellen die behoren tot dit pakket zijn havenstaatcontrole, de naleving van vlaggenstaatverplichtingen, verontreiniging vanaf schepen en invoering van sancties voor inbreuken, en tot de instelling van het Europees Agentschap voor Maritieme Veiligheid (EMSA).¹ Voor elk van deze voorstellen is een apart BNC-fiche opgesteld.

Doel van het voorstel om de richtlijn over maritiem ongevallenonderzoek te herzien is ten eerste het beter beschermen van zeegaande vissersvaartuigen, hun bemanning en het milieu. Ten eerste stelt de Commissie voor om kleinere vissersvaartuigen (onder de 15 meter) op te nemen in de richtlijn en hiervoor een vooronderzoek bij zeer ernstige ongevallen te verplichten. Momenteel is er binnen de Europese Unie (EU) nog geen geharmoniseerde aanpak voor ongevallenonderzoek voor deze categorie. De impact van deze uitbreiding voor de nationale onderzoeksinstituten die maritieme ongevallen onderzoeken kan groot zijn (vooral voor lidstaten

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

met veel van deze kleinere schepen onder hun vlagregister) en leiden tot buitensporige administratieve lasten. Om die reden stelt de Commissie voor om, in eerste instantie, alleen te kijken naar fatale (zeer ernstige) ongevallen, zoals dodelijke ongevallen of het zinken van het schip. De Commissie stelt voor om hiermee de komende periode onder een nieuwe rapportageverplichting (valide) informatie te verzamelen over ongevallen op/met deze schepen.

Ten tweede wil de Commissie met het voorstel definities en bepalingen in de richtlijn verduidelijken, om te bevorderen dat lidstaten verplichte ongevallenonderzoeken tijdig en geharmoniseerd uitvoeren. In dat kader stelt de Commissie voor om de richtlijn in lijn te brengen met de huidige internationale regelgeving van de Internationale Maritieme Organisatie (IMO), in dit geval de zogenaamde *Casualty Investigation Code (CI-Code)*², verplicht onder het Internationaal verdrag voor de beveiliging van mensenlevens op zee (SOLAS³) en geratificeerd door Nederland. Het gaat hierbij specifiek om een eenduidig gebruik van eisen, termen en definities binnen de richtlijn en het internationale kader. Hierbij stelt de Commissie ook voor om gebruik te maken van dynamische verwijzingen. Aanpassingen op IMO-niveau worden op deze manier direct geïmplementeerd in de richtlijn.

Ten derde wil de Commissie de beschikbare capaciteit van de nationale instituten voor ongevallenonderzoek verbeteren (hierna: onderzoeksinstituten) en de regeldruk voor deze instituten verminderen. Zo stelt de Commissie voor dat EMSA mogelijkheden krijgt om onderzoeksinstituten te ondersteunen bij het voldoen aan de nieuwe eisen. Volgens de Commissie ontbreekt het veel onderzoeksinstituten aan kundig personeel, met name aan zeer specialistische (maritieme) kennis die nodig is voor het doen van gedegen onderzoek. EMSA kan hierin voorzien door experts van verschillende maritieme disciplines beschikbaar te stellen op verzoek van een onderzoeksinstituut. Ook kan EMSA voorzien in het beschikbaar maken van gespecialiseerde apparatuur voor het doen van onderzoek waar de onderzoeksinstituten niet zelf over beschikken. Dit zou dan van EMSA geleend kunnen worden en centraal beheerd zodat alle lidstaten hiervan gebruik kunnen maken.

Met betrekking tot training van nationale ongevallenonderzoekers zou EMSA een rol kunnen spelen in bewustwording van verschillende technische ontwikkelingen, het verzamelen van informatie hierover en het organiseren van workshops en trainingscursussen. Met name over de risico's van nieuwe brandstoffen en nieuwe digitale technieken zoals ongevallen met waterstof als brandstof of ongevallen met (deels) autonoom varende schepen. EMSA kan ook trainingen verzorgen over het juiste gebruik van onderzoekstechnieken, apparatuur die hierbij kan worden gebruikt en over nieuwe maritieme technologieën.

Voorgesteld wordt om onderzoeksinstituten te verplichten om een kwaliteitsmanagementsysteem (QMS) in te richten om de kwaliteit van onderzoeken binnen de EU te borgen en om tijdig te kunnen voorzien in voldoende kundig personeel die uiteindelijk de rapporten moeten schrijven. Dit is in lijn met hetgeen hiervoor is opgenomen in het Commissievoorstel ten aanzien van de herziening van de Vlaggenstaatrichtlijn en de IMO III-Code. Bovenstaande initiatieven zullen er volgens de Commissie aan bijdragen om tijdig, gedegen en onafhankelijk onderzoek

² Resolution MSC.255(84)

³ [https://www.imo.org/en/About/Conventions/Pages/International-Convention-for-the-Safety-of-Life-at-Sea-\(SOLAS\),-1974.aspx](https://www.imo.org/en/About/Conventions/Pages/International-Convention-for-the-Safety-of-Life-at-Sea-(SOLAS),-1974.aspx)

te kunnen doen met inbegrip van ongevallen met nieuwe brandstoffen en technieken.

Ten vierde wil de Commissie een aantal wijzigingen doorvoeren ten aanzien van de meldingsplicht van ongevallen. Momenteel moeten ongevallen gemeld worden in het *European Maritime Casualty Investigation Platform* (EMCIP). De eerste voorgestelde wijziging houdt in dat de onderzoeken die moeten worden uitgevoerd op zeegaande vissersvaartuigen korter dan 15 meter (die met dit voorstel aan de reikwijdte worden toegevoegd) dienen te worden ingevoerd door de lidstaten zelf. De tweede voorgestelde wijziging houdt in dat alle maritieme ongevallen, anders dan de zeer ernstige ongevallen, ook moeten kunnen worden ingevoerd in EMCIP door andere competente autoriteiten van de lidstaat. Ook het *European Maritime Safety Agency* (EMSA) en de Commissie zouden deze minder ernstige ongevallen in EMCIP moeten kunnen invoeren. Op deze manier krijgen de onderzoeksinstituten meer tijd om zich te concentreren op het doen van onderzoek. Ook wordt hiermee ruimte gecreëerd om een meer robuust datamanagementsysteem in te richten. Dit is volgens de Commissie wenselijk omdat de data die worden verzameld en gebruikt vaak van andere competente autoriteiten van dezelfde lidstaat afkomstig zijn.

b) Impact assessment Commissie

Er is een impact assessment uitgevoerd waarin drie beleidsopties worden voorgesteld.

Bij de eerste beleidsoptie zou het toepassingsgebied van de richtlijn blijven zoals het is en behouden de onderzoeksinstituten de flexibiliteit waarover ze nu beschikken. De beoogde wijzigingen zouden weinig toevoegen aan de vereisten uit de CI-Code in de herziene richtlijn Maritiem Ongevallenonderzoek.

De tweede beleidsoptie tracht een evenwicht te vinden tussen versterkte harmonisatie door middel van duidelijker geformuleerde definities en een beperkte aanvullende eis ten aanzien van kleinere vissersvaartuigen. In deze beleidsoptie wordt de flexibiliteit voor de onderzoeksinstituten beperkt en wordt harmonisatie zoveel mogelijk benadrukt.

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- en onderzoekseisen voor de instituten.

Alle drie de beleidsopties bevatten vier gemeenschappelijke beleidsmaatregelen, namelijk: het verduidelijken van de lengte van vissersvaartuigen; het afstemmen van de richtlijn op de meest actuele versie van de IMO *Casualty Investigation-Code* om te voorkomen dat de lidstaten uiteenlopende verantwoordelijkheden hebben ten opzichte van de EU en IMO; het geven van trainingen door EMSA over nieuwe ontwikkelingen en technologieën; het opnemen van de gegevensbeschermingsregels voor databases (zogeheten AVG-regels) die vereisen dat EU-Kunstmatige Intelligentie-instanties een kwaliteitsmanagementsysteem hebben.

De Commissie geeft aan dat de keuze tussen de beleidsopties zeer moeilijk te maken is, mede omdat een verband tussen de aanbevelingen in een ongevallenonderzoeksrapport en de regelgeving die hiermee ontwikkeld kan worden niet aantoonbaar te koppelen is aan verbeterde veiligheid. Elke keuze heeft voor- en nadelen en beïnvloeden elkaar op de verschillende doestellingen. Omdat de derde optie, die de richtlijn herzielt

en het niveau van beleidsinterventie verhoogt, de meest gunstige opbrengst versus inbreng verhouding heeft («kosten/baten»), is uiteindelijk voor deze optie gekozen. Het kabinet ondersteunt deze keuze onder voorbehoud dat de kosten, met name voor de uitvoerende diensten, tijdens de onderhandelingen nader worden besproken en uitgelegd.

3. Nederlandse positie ten aanzien van het voorstel

a) Essentie Nederlands beleid op dit terrein

Het Nederlandse beleid ten aanzien van maritiem ongevallen onderzoek wordt internationaal bepaald, zowel vanuit de huidige EU-richtlijn als de *Implementation of IMO Instruments* (III) Code en de *Casualty Investigation* (CI) Code verplichtingen. Aan dit internationale kader wordt ook in de Rijkswet, het Besluit, en de Regeling Onderzoeksraad voor Veiligheid gerefereerd. Nederland draagt actief bij aan zowel de EU als de IMO periodieke werkgroepen over maritiem ongevallenonderzoek. Nationaal is ongevallenonderzoek geregeld in de Rijkswet Onderzoeksraad voor Veiligheid (OVV)⁴ en de onderliggende regelgeving.

Ongevallenonderzoeksrapportages worden door de OVV⁵ in de bestaande EMCIP database ingevoerd. Deze database is gekoppeld aan de *Global Integrated Shipping Information System* (GISIS)⁶ database voor ongevallenrapportages van IMO. Jaarlijks wordt bij IMO in Londen bepaald welke onderzoeksrapportages zullen worden gebruikt voor de ontwikkeling van nieuwe, of aan te passen regelgeving. Hiervoor is een strikte valideringsprocedure ingeregeld.

b) Beoordeling + inzet ten aanzien van dit voorstel

Het kabinet verwelkomt het doel van het voorstel om de bescherming van zeegaande vissersvaartuigen, hun bemanning en het mariene milieu te verbeteren.

Het kabinet vindt het belangrijk en positief dat in de richtlijn dezelfde terminologie en definities gebruikt worden als in IMO-verband worden gehanteerd. Dit biedt de lidstaten een geharmoniseerd en eenduidig rechtskader en draagt zodoende bij aan de veiligheid op zee en bescherming van het mariene milieu. Het kabinet ondersteunt de dynamische verwijzingen naar de IMO-conventies in het voorstel. Aanpassingen op IMO-niveau worden op deze manier direct doorgevoerd in de richtlijn.

Het kabinet is ook positief over het verplichte vooronderzoek bij zeer ernstige ongevallen op zeegaande vissersschepen onder de 15 meter. De beslissing tot een volledig onderzoek dient op basis van verwachte lering en effectiviteit van de aanpassing van het normenkader te worden genomen en dient aan de onderzoeksinstituten overgelaten te worden. Het kunnen achterhalen van de oorzaak van het ongeval dient hierbij te worden meegenomen. Een vooronderzoek bij zeer ernstige ongevallen met kleine schepen is al onderdeel van de bestaande OVV-procedure. Daarvoor biedt de wet Onderzoeksraad voor Veiligheid al voldoende ruimte. Het voorstel om het vooronderzoek uit te moeten voeren en deze vooronderzoeken vervolgens in te moeten voeren in EMCIP beoordeelt

⁴ https://wetten-overheid-nl.translate.googleusercontent.com/s/translate?_x_tr_sl=auto&_x_tr_tl=en&_x_tr_hl=nl&_x_tr_pto=wapp

⁵ <https://www.onderzoeksraad.nl/nl/page/12061/scheepvaart#eyJ0YXNvYmplY3RzljpbXSwiYW55a2V5d29yZCI6W10sInR5cGUiOiJsaXN0liwiZmFjZXRzljpw7fX0=>

⁶ <https://gis.imo.org/Public/Default.aspx>

het kabinet positief omdat er momenteel te weinig informatie beschikbaar is over ongevallen op dit soort schepen. Dit brengt wel extra werk voor de OVV met zich mee.

Ondersteuning door EMSA, zowel op het gebied van databeheer als technische ondersteuning bij ongevallen onderzoek voor onderzoeksinstituten, wordt door het kabinet gesteund. Dit geldt ook voor de uitbreiding van het cursusaanbod van EMSA. Met name met betrekking tot de technische kennis die nodig is voor het doen van gedegen onderzoek rond nieuwe technieken (zoals duurzame brandstoffen) acht het kabinet ondersteuning vanuit EMSA positief. Er is geen sprake van een verplichting om gebruik te moeten maken van deze opties, hetgeen het kabinet als positief beoordeelt.

Aangezien in Nederland, zoals in ongeveer de helft van de Europese lidstaten, de nationale onderzoek instelling (in Nederland: OVV) ongevallen onderzoekt voor meerdere modaliteiten (o.a. zeevaart, spoor, luchtvaart, industrie en wegvervoer) is het kabinet geen voorstander van het in de richtlijn verplichte invoeren van een kwaliteitsmanagement-systeem (QMS) specifiek voor maritieme ongevallen. Voor de andere modaliteiten geldt deze verplichting vanuit de bestaande EU-richtlijnen niet. Ook speelt hierbij de discussie of een QMS het onafhankelijk uitvoeren van onderzoek niet aantast. Bovendien is de OVV een vast onderdeel van de periodieke audit door de IMO (de *IMO Member State Audit Scheme*)⁷. Deze is recent uitgevoerd en heeft geen relevante tekortkomingen opgeleverd. Aan een QMS zijn ook kosten en meerwerk voor de OVV verbonden zoals onderhoud en beheer van een QMS en periodieke audits die uitgevoerd moeten worden. Dit is voor het kabinet een aandachtspunt en het kabinet zal dan ook pleiten voor QMS zonder certificering. Dit om onnodige kosten te voorkomen.

Het kabinet staat kritisch tegenover het voorstel om ook andere nationale entiteiten dan alleen onderzoeksinstituten data in te kunnen laten voeren in het EMCIP-systeem. Dit omdat onderzoeken vaak vertrouwelijke gegevens bevatten en de Rijkswet OVV beperkingen, in lijn met EU-wetgeving, oplegt waar het gaat om gegevensbescherming. Het kabinet zal zich ervoor inzetten om alleen de onderzoeksinstituten de informatie over ongevallen te laten invoeren en tegelijkertijd opheldering vragen over hoe de privacy van vertrouwelijke gegevens geborgd zal worden indien andere entiteiten de data in EMCIP in kunnen voeren en op kunnen vragen.

c) Eerste inschatting van krachtenveld

De verwachting is dat dit voorstel over het algemeen door de lidstaten positief zal worden ontvangen. Dit geldt met name met betrekking tot de voorgestelde ondersteuning door EMSA. Aangezien zuidelijke lidstaten meer zeegaande vissersschepen kleiner dan 15 meter onder hun vlag en voor hun kust hebben varen, zullen hier ook meer ongevallen plaatsvinden en zal daar diensgevolge meer capaciteit nodig zijn voor de verplichte vooronderzoeken. Daarvoor zullen deze lidstaten naar verwachting een bepaalde mate van flexibiliteit ingebouwd willen zien. Voor wat betreft het voorstel met betrekking tot het kwaliteitsmanagementsysteem zullen lidstaten met multimodale onderzoeksinstituten naar verwachting minder positief reageren dan landen met onderzoeksinstituten die alleen maritiem onderzoek doen. Tijdens een eerste bespreking van

⁷ IMSAS-audit heeft als doel lidstaten van de IMO te auditen op het naleven van internationale verplichtingen op algemeen, kust-, haven- en vlaggenstaatgebied. <https://www.imo.org/en/OurWork/MSAS/Pages/Default.aspx>

het voorstel gaven meerdere lidstaten aan de voorstellen te verwelkomen met daarbij (onder studievoorbehoud) een aantal gedeelde zorgen over de gevolgen voor de onderzoeksinstituten en het budget wat EMSA zou moeten reserveren om deze ondersteuning te kunnen leveren.

De positie van het Europees Parlement is nog onbekend. Het voorstel zal behandeld worden door het Comité Transport en Toerisme van het Europees Parlement. Het Europees Parlement heeft nog geen rapporteur aangewezen. Tijdens het Comité overleg van Transport en Toerisme van 26 juni jl. is aangegeven door de voorzitter, dat het EU-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. Vertegenwoordiging van *Renew Europe Group* heeft aangegeven dat het voorstel weinig ambitie heeft met betrekking tot, onder andere veiligheidsstandaarden en menselijke factoren van maritieme ongelukken. De voorzitter geeft ook aan dat er een groter sociaal aspect geïntroduceerd moet worden. Er is nog geen rapporteur of schaduwrapporteur aangewezen.

4. Beoordeling bevoegdheid, subsidiariteit en proportionaliteit

a) Bevoegdheid

Het oordeel van het kabinet ten aanzien van de bevoegdheid van de EU is positief. De Commissie baseert het voorstel op artikel 100, lid 2, VWEU. Deze bepaling geeft de EU de bevoegdheid 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 EU en de lidstaten (artikel 4, lid 2, sub g, VWEU).

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 ongevalonderzoek 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 dit standpunt onvoldoende gemotiveerd vindt. Doel van het voorstel om de richtlijn over maritieme ongevalonderzoek te herzien is de bescherming van zeegaande vissersvaartuigen, hun bemanning en het milieu en het afstemmen met internationale regelgeving. Gezien het internationale karakter van de scheepvaart kan dit doel onvoldoende door de lidstaten op centraal, regionaal of lokaal niveau worden verwezenlijkt, waardoor een EU-aanpak nodig is. Bovendien draagt het verzamelen van onderzoekresultaten die op een geharmoniseerde wijze zijn verkregen en het bundelen van kennis bij aan een gelijk speelveld voor reders en havens en tussen de lidstaten. Een wijziging van bestaande EU-regelgeving kan tot slot slechts op EU-niveau plaatsvinden. Om deze 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 doel van het voorstel is het verhogen van de maritieme veiligheid en het beschermen van mariene milieu. Het kabinet is van mening dat het

voorgestelde optreden geschikt is om deze doelstelling te bereiken. Dit omdat het uitbreiden van de reikwijdte van de richtlijn voorziet in het verzamelen van ongevallen-informatie over zeeгаande vissersschepen kleiner dan 15 meter, door het invoeren van deze informatie in EMCIP. Ook ondersteuning door EMSA met kennis en materiaal voor onderzoeksinstituten zal helpen om hun taken uit te voeren en daarmee bijdragen aan het bovengenoemde doel van het voorstel. Een kwaliteitsmanagement-systeem kan bijdragen aan de kwaliteit van de opgeleverde onderzoeken maar kunnen wel onnodige kosten met zich meebrengen. Daarom zal het kabinet pleiten voor QMS zonder certificering. Het voorgestelde optreden gaat niet verder dan noodzakelijk, omdat het uitvoeren van vooronderzoek inhoudelijk wordt overgelaten aan de nationale onderzoeksinstituten.

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

a) Consequenties EU-begroting

Volgens het impact assessment van de Commissie heeft het voorstel alleen gevolgen voor de wijzigingen in het takenpakket van EMSA, met meer opleidingstaken en databasebeheer. Het voorstel leidt tot een stijging van 0,855 miljoen euro, onder het huidige Meerjarig Financieel Kader (MFK). Daarna worden de kosten inschat op 0,855 miljoen euro per jaar vanaf 2030. Dit vertaalt zich, onder andere in twee aanvullende fte bij EMSA en de aanschaf van onderzoekapparatuur zoals *remote under water vehicles* en drones die kunnen worden uitgeleend aan de lidstaten. De ontwikkeling van de administratieve uitgaven moet 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.

Nederland van mening dat eventueel benodigde middelen gevonden dienen te worden binnen de in de Raad afgesproken financiële kaders van de EU-begroting 2021–2027 en dat deze moeten aansluiten bij een prudente ontwikkeling van de jaarbegroting.

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

Het voorstel beoogt een aanmerkelijke kwaliteitsslag te maken in het onderzoek naar maritieme ongevallen en incidenten. Dit wordt onder meer bereikt doordat de Commissie voorstelt de verplichting van de IMO op het gebied van uniforme onderzoeksmethoden en -procedures te stroomlijnen, deels uit te breiden en daarover verantwoording te laten afleggen door de lidstaten. Voor de OVV zullen deze voorstellen tot een extra capaciteitsclaim leiden. Aan een QMS zijn kosten en meerwerk voor de onderzoekinstelling verbonden zoals onderhoud en beheer van een QMS en periodieke audits die uitgevoerd moeten worden. Ook het doen van vooronderzoek en invoeren in het EMCIP kost capaciteit. Eerste inschatting is dat deze voorstellen voor de OVV zo'n 2 fte met zich meebrengen. Budgettaire gevolgen worden ingepast op de begroting van het beleidsverantwoordelijke departement, te weten het eerstverantwoordelijke Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat, conform de regels van de budgetdiscipline.

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

Uit het impact assessment van de Commissie blijkt dat de financiële consequenties en gevolgen voor regeldruk voor bedrijfsleven en burgers gering zijn. Het kabinet deelt dit beeld.

d) Gevolgen voor concurrentiekracht en geopolitieke aspecten

De gevolgen voor de concurrentiekracht zijn gering, omdat het voorstel in lijn is met bestaande internationale wetgeving. Het voorstel heeft om diezelfde reden geen gevolgen voor geopolitieke aspecten.

6. Implicaties juridisch

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

De richtlijn Maritiem Ongevallenonderzoek is in nationale regelgeving geïmplementeerd in de Rijkswet Onderzoeksraad voor veiligheid, het Besluit Onderzoeksraad voor veiligheid en de Regeling Onderzoeksraad voor veiligheid. Aanpassing van het Besluit Onderzoeksraad voor veiligheid is in ieder geval nodig in verband met de uitbreiding van het toepassingsgebied van de richtlijn, zodat bepaalde soorten ongevallen met kleinere vissersvaartuigen (met een lengte van minder dan 15 meter) onder het toepassingsbereik van het Besluit komen te vallen. Daarnaast zijn mogelijk aanpassingen van dit Besluit nodig in verband met de eis dat de instanties voor ongevallenonderzoek van de lidstaten beschikken over een gecertificeerd kwaliteitsbeheersysteem. Overeenkomstig moet ook de Regeling Onderzoeksraad voor de veiligheid aangepast worden.

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

De huidige richtlijn bevat bevoegdheidstoekenningen waarop de Regelgevingsprocedure met Toetsing van toepassing is. Artikel 20 van het voorstel verleent de Commissie een bevoegdheid tot het wijzigen van de definities van en bijlagen bij de richtlijn en het aanpassen van de verwijzingen naar Uniebesluiten en IMO-instrumenten. Volgens artikel 290, lid 1, VWEU moeten wijzigingen van de niet-essentiële onderdelen van een richtlijn plaatsvinden door middel van gedelegeerde handelingen. Met het herzieningsvoorstel wordt enkel de vierde alinea van artikel 20 gewijzigd, waardoor de Regelgevingsprocedure met Toetsing van toepassing blijft. Het kabinet vindt het wenselijk dat de procedure wordt aangepast aan het bij het Verdrag van Lissabon ingevoerde systeem voor de vaststelling van nadere regelgeving en zal er daarom op inzetten dat deze procedure wordt vervangen door een bevoegdheid voor de Commissie tot het vaststellen van gedelegeerde handelingen. Daarbij zal het kabinet erop toezien dat, in lijn met de gemaakte afspraken in het Interinstitutioneel Akkoord Beter Wetgeven, een bepaling wordt opgenomen die de procedurele voorwaarden voor de uitoefening van de gedelegeerde bevoegdheid voorschrijft. Hierbij zal het kabinet inzetten op een bevoegdheidsdelegatie die wat betreft doelstelling, inhoud en duur voldoende is ingekaderd.

Artikel 5, lid 5, van het voorstel verleent de Commissie de bevoegdheid om middels uitvoeringshandelingen de IMO-richtsnoeren voor de toepassing van deze richtlijn aan te passen. Deze uitvoeringshandelingen regelen geen essentiële onderdelen van de richtlijn, waardoor de toekenning van deze bevoegdheid mogelijk is. Daarnaast lijkt op het eerste oog een uitvoeringsbevoegdheid voor de hand te liggen. Ook acht het kabinet de toekenning van een uitvoeringsbevoegdheid wenselijk gezien hiermee niet de gewone wetgevingsprocedure hoeft te worden belast, waardoor de benodigde flexibiliteit en snelheid voor aanpassingen van de richtsnoeren aan nieuwe ontwikkelingen wordt geborgd. 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 onderzoeks-procedure, 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

Op basis van het voorstel moeten nationale maatregelen ter implementatie van de richtlijn 1 jaar na inwerkingtreding van de richtlijn worden toegepast. Aanpassing van wet- en regelgeving is nodig. Het kabinet acht de implementatietermijn te kort. In geval ook de Wet OVV zal moeten worden aangepast is de implementatiedatum niet haalbaar. De huidige wet biedt voldoende handvatten voor het uitvoeren van het vooronderzoek. Wanneer het verplichte kwaliteitsmanagementsysteem naar een onderliggende regeling kan lijken een jaar met betrekking tot het implementeren van de richtlijn in nationale wetgeving krap maar haalbaar. Voor de praktische uitvoering van een kwaliteitsmanagementsysteem is echter doorgaans twee jaar nodig.

d) Wenselijkheid evaluatie-/horizonbepaling

Het wijzigingsvoorstel kent evenals de huidige richtlijn in artikel 23 een verplichting voor de Commissie om de uitvoering en naleving van de richtlijn te evalueren en hierover verslag uit te brengen aan het Europees Parlement en de Raad. Dit betreft een verplichting voor de Commissie. In de huidige richtlijn is de termijn voor het aanleveren van het verslag gesteld op vijf jaren. In de voorgestelde aanpassing van de richtlijn is deze termijn gesteld op tien jaren na inwerkingtreding van de wijzigingsrichtlijn. Het kabinet acht deze termijn wenselijk, omdat de uitvoeringsinspecties door EMSA volgens een cyclus van vijf jaar plaatsvinden. Dit betekent dat EMSA binnen die tien jaar twee bezoeken brengt aan de lidstaten. Twee bezoeken zijn nodig om tot een optimale beoordeling van de effectiviteit van de uitvoering en naleving van de richtlijn te kunnen komen.

e) Constitutionele toets

Niet van toepassing

7. Implicaties voor uitvoering en/of handhaving

Het voorstel heeft op drie manieren implicaties voor de onderzoeksinstituten: ten eerste betekent de gedeeltelijke uitbreiding van het toepassingsgebied tot kleinere zeegaande vissersvaartuigen dat zij minimaal een voorlopige beoordeling moeten uitvoeren van zeer ernstige ongevallen waarbij deze vaartuigen betrokken zijn. Dit zal naar verwachting de hoeveelheid werk die ze moeten doen vergroten. Onderzoeksinstituten zullen ook te maken krijgen met een iets groter aantal vooronderzoeken vanwege wijzigingen en meer duidelijkheid in definities. De toename wordt enigszins getemperd doordat het onderzoeksinstituut kan besluiten geen volledig onderzoek uit te voeren als zij vindt dat er geen lessen uit te trekken zijn.

Onderzoeksinstituten kunnen baat hebben bij de technische en operationele ondersteuning die EMSA kan leveren. Hierdoor kunnen zij beter en tijdig aan hun verplichtingen voldoen.

Het derde aspect is dat onderzoeksinstituten een QMS zouden moeten invoeren. De interne systemen van de instituten zullen moeten worden gecertificeerd en vervolgens moet het instituut elk jaar worden gecontroleerd om zijn certificering te behouden. Dit brengt eenmalige kosten met zich mee voor het opzetten van het systeem en doorlopende kosten voor de jaarlijkse audit en het interne beheer van het systeem. Het valt op dat de kosten die de Commissie hiervoor in de impact assessment opvoert erg laag worden ingeschat.

EMSA zal meer werk krijgen doordat het verschillende vormen van operationele ondersteuning en training aan de instituten zal moeten aanbieden. Dit kan zowel in de vorm van ondersteuning bij het uitvoeren van onderzoeken door het leveren van expertise, als in de vorm van hardware zoals drones of laboratoriumassistentie voor ondersteuning bij technische aspecten. De geraamde kosten hiervoor zijn zeer lastig in te schatten. Lidstaten worden immers alleen op eigen verzoek met extra kennis en hardware geholpen. Wanneer er geen of weinig vraag is zullen de kosten laag zijn. Wanneer de vraag hoog is zullen de kosten ook hoger zijn.

In de visserij zijn de eigenaren/exploitanten en bemanningen van vissersvaartuigen met een lengte van minder dan 15 meter de categorie belanghebbenden die het meest kunnen gaan merken van de voorgestelde maatregel. De uitbreiding van het toepassingsgebied van de richtlijn tot deze categorie schepen moet leiden tot een verbetering van het veiligheidsprofiel van dit scheepssegment en op zijn minst tot een beter begrip van de veiligheidsproblemen waarmee schepen binnen deze categorie worden geconfronteerd. Bijkomende kosten voor de sector van deelname aan ongevalsonderzoeken (dat wil zeggen handhavingskosten) zijn echter beperkt.

Aan de andere kant worden er voordelen verwacht door het vermijden van verloren schepen als gevolg van verbeterde regelgeving door lering uit ongevallenonderzoek. Aangezien bemanningen systematisch de zwaarst getroffen categorie mensen zijn met betrekking tot gewonden en doden bij maritiem transport, zal elke verbetering van de veiligheid een positief effect op hen hebben. Positieve effecten op het gebied van veiligheidsverbeteringen worden ook verwacht voor de havenarbeiders en de passagiers van zeeschepen.

8. Implicaties voor ontwikkelingslanden

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