

Vergaderjaar 2022–2023

**22 112**

## **Nieuwe Commissievoorstellen en initiatieven van de lidstaten van de Europese Unie**

**Nr. 3733**

### **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

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 (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 naleving vlaggenstaatverplichtingen

### 1. Algemene gegevens

- a) *Titel voorstel*  
Proposal for a DIRECTIVE OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL amending Directive 2009/21/EC on compliance with flag State requirements
- b) *Datum ontvangst Commissiedocument*  
juni 2023
- c) *Nr. Commissiedocument*  
COM(2023) 272
- d) *EUR-lex*  
<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:52023PC0272>
- e) *Nr. impact assessment Commissie en Opinie Raad voor Regelgevings-toetsing*  
SWD (2023) 165
- 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 naleving vlaggenstaatverplichtingen maakt deel uit van een breder maritiem pakket aan voorstellen dat door de Europese Commissie (hierna: Commissie) op 1 juni jl. werd gepresenteerd<sup>1</sup>.

De andere voorstellen uit het bredere pakket betreffen de naleving van de havenstaatverplichtingen, ongevallenonderzoek in de zeescheepvaartsector, de verontreiniging vanaf schepen en het Europees Agentschap voor Maritieme Veiligheid (EMSA)<sup>2</sup>. 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.

<sup>1</sup> 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 Richtlijn 2009/16/EG van het Europees Parlement en de Raad van 23 april 2009 betreffende havenstaatcontrole en herziening verordening (EC) No 1406/2002 Europees Agentschap voor Maritieme Veiligheid.

<sup>2</sup> <https://www.emsa.europa.eu/>

Het onderhavige voorstel heeft enerzijds het doel te garanderen dat de lidstaten doeltreffend en consequent hun vlaggenstaatverplichtingen nakomen en anderzijds de veiligheid te verbeteren en verontreiniging door schepen die de vlag van een lidstaat voeren te voorkomen. Een vlaggenstaat is de (EU-lid-)staat die verantwoordelijk is voor de naleving van verplichtingen ten aanzien van o.a. veiligheid, milieu, beveiliging en arbeidsomstandigheden die op een schip rusten dat de vlag voert van die (lid-)staat. Ook wil de Commissie met deze voorstellen een verbeterde balans tussen havenstaat- en vlaggenstaatcontroles bewerkstellingen. Om die doelen te realiseren, stelt de Commissie een aantal wijzigingen aan de Richtlijn voor.

Ten eerste wil de Commissie de richtlijn actualiseren en in lijn brengen met internationale wetgeving, waaronder de relevante onderdelen van de *Implementation of IMO Instruments-Code* (III-Code) van de Internationale Maritieme Organisatie (IMO)<sup>3</sup>. De III-Code gaat over de vlaggenstaat-, havenstaat- en kuststaatverplichtingen van IMO-lidstaten.

Ten tweede wil de Commissie zorgdragen voor adequate inspecties van Europees gevlagde schepen en het monitoren van het toezicht op erkende organisaties die onder verantwoordelijkheid van de vlaggenstaat werk uitvoeren. Daartoe wordt in de richtlijn een geharmoniseerd opleidingsstelsel voor de inspecteurs van de lidstaten voorgesteld en wordt de verplichting gesteld tot het instellen van een controle- en toezichtprogramma op de vloot van de lidstaat. Ook wordt de verplichting gesteld tot een kwaliteitsmanagementsysteem. Ten behoeve van een betere benutting van moderne digitale mogelijkheden, met name op het gebied van elektronische certificaten en koppeling tussen de EMSA-databases, wordt een verplichting opgenomen. De lidstaten worden verplicht inspectieresultaten en informatie over hun schepen in een Europese inspectiedatabase te delen. De Commissie stelt voor om de prestaties van de vlaggenstaat op een (publieke) website te publiceren. EMSA is in haar rol als Europese maritieme databasemanager verantwoordelijk voor een groot aantal databases waar Europese lidstaten informatie voor aanleveren. Deze nieuw voorgestelde Europese vlaggenstaatsinspectiedatabase (te beheren door EMSA) zou dan ook door Europese havenstaatautoriteiten geconsulteerd kunnen worden ter voorbereiding van een havenstaatcontrole van een Europees gevlagd schip.

Met betrekking tot adequaat toezicht bevat het voorstel een bevoegdheid voor de Commissie om uitvoeringshandelingen vast te stellen ten behoeve van een geharmoniseerde aanpak van inspectiecapaciteit voor vlaggenstaatsinspecties gerelateerd aan de omvang en het type van de nationaal gevlagde vloot. Een groep van experts van lidstaten zou de Commissie moeten gaan adviseren over inspectiecapaciteit. Ook wordt in dit verband een nieuwe definitie van een vlaggenstaatcontrole, die volgens de Commissie «aan boord van het schip» plaats dient te vinden, aan de richtlijn toegevoegd.

De derde wijziging betreft de realisatie van een geharmoniseerde benadering van het rapporteren en meten van de prestaties van de vloot, onder verantwoordelijkheid van de vlaggenstaat, en van de taken van vlaggenstaten. Daarmee worden lidstaten verplicht om de IMO-audit eens per minimaal zeven jaar te ondergaan. Deze zogenoemde *IMO Member States Audit Scheme* (IMSAS) is een verplichting voor IMO-lidstaten en vindt een keer in de zeven jaar plaats onder leiding van het IMO-secretariaat. De commissie stelt voor om de hieruit voortkomende

<sup>3</sup> <https://wwwcdn.imo.org/localresources/en/OurWork/MSAS/Documents/MSAS/Basic%20documents/A%2032-Res.1157.pdf>

zogenoemde «corrigerende acties» te publiceren. Ook behoort het verzamelen van informatie over de naleving en het toezicht op de erkende organisaties tot deze wijziging.

Voor de uitwerking en ondersteuning van de Commissie bij het opstellen van de onderliggende uitvoeringshandeling en ook uitwisseling van ervaring tussen lidstaten, wordt voorgesteld om een expertgroep voor vlaggenstaataangelegenheden op te richten met leden van de Commissie, EMSA en de lidstaten. De expertgroep krijgt taken op het gebied van het ontwikkelen van een gezamenlijke aanpak van vlaggenstaatsinspecties en het ontwikkelen van een rapportage-opzet. Ook zou deze expertgroep twee rekenmethodes moeten ontwikkelen; een methode voor het bepalen van het aantal inspecteurs ten opzichte van de grootte en het type van de vloot van een lidstaat en een methode om te bepalen hoeveel vlaggenstaatsinspecties een lidstaat jaarlijks uit dient te voeren. Tot slot is voorzien dat deze expertgroep de Commissie gaat adviseren over prestatiecriteria voor EU-vlaggenstaten en geharmoniseerde procedures met betrekking tot uitzonderingen en equivalente toepassingen van IMO-verdragen.

#### *b) Impact assessment Commissie*

Basis voor het impact assessment is een door de Commissie uitgevoerde ex-post evaluatie en een aantal geïdentificeerde problemen. De geïdentificeerde problemen betreffen de wettelijke onzekerheid over de implementatie van nieuwe internationale regels op EU-niveau en het gebrek aan een geharmoniseerde benadering van inspecties, controle en informatiedeling over de Europese gevlagde schepen. De evaluatie onderstreept het belang van voldoende middelen en bevoegdheden om de internationale vlaggenstaatverplichtingen na te komen. Op basis van het impact assessment beoordeelt de Commissie de effectiviteit van het voorstel als positief.

In het impact assessment heeft de Commissie vier beleidsopties uitgewerkt en beoordeeld, die variëren in ambitieniveau voor harmonisatie en de mate van controle op het verzekeren van de naleving van de vlaggenstaatverplichtingen. Dit ziet met name op het wel of niet gebruik van zogenoemd *non-exclusive technical personnel* (hierna: non-exclusief personeel). Onder de huidige richtlijn kunnen vlaggenstaten via erkende classificatiebureaus<sup>4</sup> personeel inzetten om de naleving van de vlaggenstaatverplichtingen uit te voeren, dit personeel werkt dus niet exclusief voor de vlaggenstaat.

Bij de eerste optie zou het verboden worden om non-exclusief personeel in te zetten voor de uitvoering van werkzaamheden voor vlaggenstaten. Lidstaten zouden middelen moeten vinden om extra personeel te werven om de taken uit te voeren die nu door non-exclusief personeel worden uitgevoerd. De tweede optie zou het gebruik van non-exclusief personeel niet verbieden, maar bakent de werkzaamheden af waarvoor dit personeel kan worden ingezet. De derde optie voorkomt ook het gebruik van non-exclusief personeel en vereist dat vlaggenstaten zelf capaciteit in huis hebben om de internationale veiligheidscertificaten in relatie tot de Internationale Safety Management Code (ISM-code) uit te voeren. De laatste en vierde optie vereist in aanvulling op de derde optie dat de vlaggenstaten de capaciteit hebben om, in plaats van via erkende classificatiebureaus, de vlaggenstaatsinspecties en verstrekking van certificaten zelf uit te voeren voordat een schip met een hoog risico onder de vlag van een lidstaat mag varen.

---

<sup>4</sup> <https://iacs.org.uk/>

Na afweging van de mogelijke gevolgen voor de EU-gevlagde vloot en daardoor voor de strategische veerkracht en de gevolgen voor de handel van/naar de EU als geheel (vermijden van uitvlaggen naar niet-EU-vlaggen) is de tweede optie als beste beleidsoptie beoordeeld door de Commissie. Dit is de optie die het gebruik van non-exclusief personeel niet verbiedt, maar de werkzaamheden afbakt waarvoor dit personeel kan worden ingezet.

De initiële impact assessment is beoordeeld door de Raad voor Regelgevingstoetsing die deze als positief heeft beoordeeld met reserveringen. De reserveringen betreffen de onduidelijkheid van de schaal van de problemen en het ontbreken van ondersteunend bewijs in relatie tot het non-exclusief personeel. Ook heeft het rapport geen duidelijke keuzes voorgesteld in relatie tot de maatregelen voor de inspecties en hoe deze met elkaar vergelijken in bijdragen aan effectiviteit. De Commissie heeft als reactie aanvullende voorbeelden geschetst, de probleemdrijver verder uitgewerkt en ondersteunend bewijs voor non-exclusief personeel opgenomen in de impact assessment. Verder heeft de Commissie aanvullende informatie opgenomen waarin het verschil tussen de beleidsmaatregelen verder wordt uitgelegd. Daarnaast zijn er aanvullende beoordelingscriteria toegevoegd en is er een nieuwe tekst opgenomen waarin de synergiën en de complementariteit tussen de vlaggenstaat, de havenstaatcontrole en de initiatieven voor ongevallenonderzoek werden toegelicht. Het kabinet acht deze aanvullingen als voldoende verduidelijking.

Het kabinet steunt de beoordeling van het initiële impact assessment door de Raad voor Regelgevingstoetsing inclusief de reserveringen maar vindt de onderbouwing van de noodzaak tot deze vergaande maatregelen in het impact assessment mager. Er zijn geen cijfers gegeven over een toegenomen aantal ongevallen of een toegenomen aantal lidstaten dat niet langer op de witte lijst van Havenstaatcontrole staat.

### **3. Nederlandse positie ten aanzien van het voorstel**

#### *a) Essentie Nederlands beleid op dit terrein*

De Nederlandse maritieme strategie<sup>5</sup> staat voor een gezonde, veilige, duurzame en internationaal concurrerende handelsvloot. Het beleid wordt internationaal (bij IMO, EU en bij de Internationale Arbeidsorganisatie (ILO)) bepaald, met als doel een gelijk speelveld en het hoogst haalbare veiligheidsniveau. Omdat de maritieme (zeevaart-)sector internationaal is georiënteerd dient het beleid ook in internationaal verband te worden vastgesteld. Om een gelijk speelveld te houden is nationale regelgeving die afwijkt van de internationale regels onwenselijk. Dit verstoort niet alleen de concurrentiepositie maar kan ook leiden tot ongewenste discussies met plaatselijke havenstaatautoriteiten wanneer Nederlands gevlagde schepen buitenlandse havens aandoen.

Nederland heeft alle huidige IMO- en ILO-verdragen die van belang zijn voor de internationale handelsvloot geratificeerd<sup>6</sup>. Hiermee wordt voorkomen dat Nederlands gevlagde schepen op basis van de zogenoemde *no more favourable treatment clause*, extra worden geselecteerd voor havenstaatinspecties in buitenlandse havens van IMO lidstaten die deze Conventies hebben geratificeerd. De Nederlandse Maritieme strategie (2020–2026) vereist dat Nederland minimaal in de top

<sup>5</sup> <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2015/01/16/de-nederlandse-maritieme-strategie-2015-2025> en bijlage bij Kamerstuk 31 409, nr. 70

<sup>6</sup> <https://puc.overheid.nl/nsi/>

10 van vlaggenstaten van de jaarlijkse (*benchmark*) lijst van het Paris MoU<sup>7</sup> staat. Nederland stond in 2021 op de tweede en voor het jaar 2022 op de vierde plaats hiervan.

Het certificeringsbeleid is dat, waar toegestaan, veiligheidscertificering waarmee Nederlandse schepen internationaal kunnen varen door de EU erkende classificatiebureaus wordt uitgevoerd. Hierdoor maken schepen gebruik van de hoogst haalbare technische expertise en het wereldwijde netwerk van deze instellingen. Aangezien de veiligheidscertificaten namens de overheid worden verstrekt vindt periodiek overleg plaats met de Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT)<sup>8</sup>. De ILT houdt ook toezicht op de klassenbureaus.

Daarnaast geeft de ILT zelf nog certificaten af op het gebied van registratie, bemanningssamenstelling van het schip en aansprakelijkheid. Ook houdt de ILT met zogeheten vlaggenstaatinspecties (*Flag State Control*) toezicht op de arbeidsomstandigheden en veiligheids- en milieueisen aan boord van zeeschepen die onder Nederlandse vlag varen. Naast het gangbare fysieke toezicht aan boord, controleert de inspectie via digitaal en systeemtoezicht. Op basis van beschikbare informatie en risico-inschatting bepaalt de ILT wanneer het welk toezicht waar inzet. De ILT houdt altijd toezicht als er geen enkele nalevingsinformatie aanwezig is. Daardoor krijgt zij zicht op arbeidsomstandigheden, veiligheids- en milieuprestaties van alle onder Nederlandse vlag varende schepen. Verder houdt de ILT toezicht wanneer er sterke aanwijzingen zijn dat de naleving van wet- en regelgeving onvoldoende is. Naast het risico- en informatiegestuurd toezicht voert de inspectie steekproefsgewijs scheepsinspecties uit. Dit om de selectie(risico)profielen in de praktijk te toetsen en om te voorkomen dat nieuwe trends onopgemerkt blijven. Risicogestuurd toezicht is staand kabinetsbeleid<sup>9</sup>.

#### *b) Beoordeling + inzet ten aanzien van dit voorstel*

Het kabinet ondersteunt het doel van het voorstel om enerzijds te garanderen dat de lidstaten doeltreffend en consequent hun vlaggenstaatverplichtingen nakomen en anderzijds de veiligheid te verbeteren en verontreiniging door schepen die de vlag van een lidstaat voeren te voorkomen.

De huidige (zeer beknopte) richtlijn naleving vlaggenstaatverplichtingen uit 2009 biedt voldoende handvatten om het beleid, zoals hierboven geschetst in te richten maar onvoldoende handvatten om in deze nieuwe voorstellen van de Commissie te voorzien. In die zin dient de richtlijn aangepast te worden. Het kabinet ondersteunt het actualiseren en in lijn brengen met de internationale regels, in het bijzonder met de IMO-III-Code. Dit draagt bij aan een eenduidige toepassing van regelgeving, het hoogste veiligheidsniveau en een gelijk speelveld tussen de Europese lidstaten. Dit is ook voor reders en de keuze voor de Nederlandse vlag van belang.

Het kabinet onderkent de noodzaak van adequate inspecties van Europees gevlagde schepen en het monitoren van het toezicht op erkende organisaties die onder verantwoordelijkheid van de vlaggenstaat werken. Het kabinet is echter kritisch over de beperkte ruimte die het voorstel biedt aan nationale overheden voor eigen invulling van het toezicht op hun gevlagde schepen. Zo houden de voorgestelde definitie van een «*supple-*

<sup>7</sup> <https://www.parismou.org/performance-lists-paris-mou>

<sup>8</sup> <https://www.ilent.nl/onderwerpen/themas/zeevervaart>

<sup>9</sup> IBRA: Kamerstuk 34 550 XII, nr. 80

*mentary flag state inspection*», die stelt dat inspectie aan boord moet plaatsvinden, en de aanvullende toezichtsartikelen geen rekening met moderne toezichtstechnieken, zoals digitaal en systeemtoezicht. Het fysiek bezoeken van een schip in een buitenlandse haven kan hiervan een onderdeel zijn, maar het kabinet acht dit niet altijd noodzakelijk of wenselijk voor het meest effectieve toezicht. Schepen varen internationaal en doen niet altijd Nederlandse havens aan. Gezien het Nederlandse toezicht risicogestuurd is, zorgt een verplichting tot fysiek regulier toezicht tot een fundamentele herziening van de toezichtssystematiek die een aanmerkelijke kostenstijging tot gevolg heeft. Het kabinet zal zich daarom inzetten om te komen tot bepalingen die lidstaten ruimte bieden het meest effectieve toezicht te houden. Dit geldt niet alleen voor het toezicht op de vloot maar ook voor het toezicht op de erkende instellingen en de manieren van toezichthouden zodat dit innovatie en nieuwe (inspectie-)technieken niet in de weg staat.

Het kabinet steunt het voorstel voor het oprichten van een expertgroep, maar is kritisch op de taken en verantwoordelijkheden die aan deze expertgroep lijken te worden toebedeeld en waarvan de resultaten in een uitvoeringshandeling zouden worden vastgelegd. De voorgestelde takenlijst van deze groep kan ertoe leiden dat lidstaten worden beperkt in de keuzes die worden gemaakt bij het inrichten van hun inspectieorganisatie en de wijze van toezicht houden. Het kabinet acht overleg tussen lidstaten over vlaggenstaattoezicht en toezicht op de klassenbureaus nuttig en wenselijk, maar acht het onwenselijk wanneer deze expertgroep via een uitvoeringshandeling prescriptieve eisen gaat bepalen die lidstaten voorschrijven hoeveel inspecteurs voor hoeveel schepen beschikbaar zouden moeten zijn en wat het jaarlijks aantal te inspecteren schepen zou moeten zijn. Het kabinet vindt dat op basis van een risicogestuurde aanpak er voldoende ruimte moet blijven voor vlaggenstaten om haar vlaggenstaatinspecties in te vullen; inclusief het aantal in te zetten inspecteurs, de opleidingen hiervoor en de te gebruiken inspectietechnieken. Het kabinet is niet tegen de oprichting van een expertgroep, mits deze dient ter ondersteuning van Commissie en lidstaten en gericht is op uitwisseling van ervaringen met toezicht op schepen en erkende instellingen. Het kabinet zet daarom in de onderhandelingen in op aanpassing van de desbetreffende bepalingen in het voorstel.

Het kabinet ondersteunt het gebruik van elektronische certificaten. Deze dragen bij aan effectief vlootbeheer, beter overzicht voor toezichtautoriteiten en koppelingsmogelijkheden met relevante databases. Daarbij ziet het kabinet de voordelen van het verbeteren van informatiedeling tussen de havenstaatcontroledatabase en de EU-vlaggenstaatdatabase. Met name met betrekking tot de geldigheid van de veiligheidscertificaten en uitstaande tekortkomingen. Het koppelen van deze informatiebronnen draagt bij aan effectiever toezicht op schepen die onder een Europese vlag varen. Lidstaten kunnen bij de voorbereiding en uitvoering van havenstaatcontroles op elkaars schepen dan immers ook putten uit EU-vlaggenstaatinspectieresultaten. De koppeling van databases draagt ook bij aan een geharmoniseerde benadering van het rapporteren en meten van de prestaties van de vloot onder verantwoordelijkheid van de vlaggenstaat en van de taken van vlaggenstaten.

Het kabinet is positief over de harmonisering van het opleidingsniveau en de rol die EMSA hierin krijgt toebedeeld. Het kabinet acht EMSA goed uitgerust voor de ontwikkeling van lesmateriaal en diverse vormen van cursusaanbod. Ook het curriculum van de opleidingen actueel houden is een rol waarbij EMSA een ondersteunende rol kan spelen. Het kabinet gaat er daarbij vanuit dat de lidstaten geen verplichting krijgen opgelegd

met betrekking tot cursussen voor de vlaggenstaatsinspecteurs. Het kabinet zal hierover opheldering vragen bij de Commissie, aangezien dit onwenselijk zou zijn. Het kabinet vindt dat de cursussen op basis van achtergrond, ervaring en competenties ruimte moeten bieden voor maatwerk en equivalentie.

#### *c) Eerste inschatting van krachtenveld*

Naar verwachting zullen de lidstaten overwegend positief met kanttekeningen staan tegenover de voorgestelde herziening van de richtlijn naleving vlaggenstaatverplichtingen. Positief omdat de richtlijn daarmee in lijn wordt gebracht met herziene internationale regelgeving. Kritisch, omdat het voorstel een grote uitbreiding betreft van de bevoegdheid van de Commissie en zij met de taken die worden neergelegd bij de expertgroep, veel verantwoordelijkheid naar zich toe trekt die nu bij de vlaggenstaten zelf liggen. Daarnaast is de onderbouwing van de noodzaak tot deze vergaande maatregelen in het impact assessment mager. Er zijn geen cijfers gegeven over een toegenomen aantal ongevallen of een toegenomen aantal lidstaten dat niet langer op de witte lijst van Havenstaatcontrole staat. Daarnaast zullen grote vlaggenstaten een voorgeschreven aantal inspecteurs en jaarlijks uit te voeren inspecties naar de grootte van de vloot niet verwelkomen. De meeste vlaggenstaten voeren met name, net als Nederland, risicogestuurd toezicht uit naar het model van havenstaatcontroles, waardoor de slechtste schepen de meeste controle krijgen en er op een efficiënte wijze toezicht uitgeoefend kan worden. Grote vlaggenstaten zijn voorstander van risicogestuurd toezicht en zijn net als Nederland van mening dat er geen voorgeschreven relatie tussen de grootte van de vloot en het aantal inspecteurs moet worden opgelegd. Het voorstel om een kwaliteitsmanagementsysteem in te voeren en voor digitalisering en uitwisseling van inspectieresultaten zal naar alle waarschijnlijkheid het meest positief ontvangen worden.

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 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 verkiezingen voor het Europees Parlement in mei 2024. *Renew* 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 in het voorstel.

## **4. Beoordeling bevoegdheid, subsidiariteit en proportionaliteit**

### *a) Bevoegdheid*

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.

### *b) Subsidiariteit*

Het oordeel van het kabinet is positief met een kritische kanttekening. De 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 vlaggenstaatcontrole 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 t.a.v. dit standpunt onvoldoende gemotiveerd vindt. Het kabinet staat positief tegenover het voorstel omdat optreden op EU-niveau aangewezen is. Het doel van het voorstel is om de maritieme veiligheid te verbeteren, maritieme vervuiling door ongevallen te voorkomen, een gelijk speelveld te creëren voor de maritieme sector en tussen de lidstaten, en marktverstoringen te voorkomen doordat de EU lidstaten doeltreffend en consequent hun vlaggenstaatverplichtingen nakomen. Aangezien de digitale uitwisseling van informatie tussen vlaggenstaten, het verplicht stellen van een kwaliteitsmanagementsysteem voor vlaggenstaten, een geharmoniseerd inspectiesysteem en een opleidingsprogramma onvoldoende op nationaal niveau kunnen worden verwezenlijkt is een EU-aanpak nodig. Door informatie-uitwisseling en harmonisatie in inspecties, organisatie van inspecties en opleidingen wordt het gelijk speelveld op het terrein van de uitvoering van de vlaggenstaatverantwoordelijkheden verbeterd. Een wijziging van bestaande EU-regelgeving kan slechts op EU-niveau plaatsvinden. Om die redenen is optreden op het niveau van de EU gerechtvaardigd.

#### *c) Proportionaliteit*

Het oordeel van het kabinet is positief, met een kanttekening. Het doel van het voorstel is om de maritieme veiligheid te verbeteren, maritieme vervuiling door ongevallen te voorkomen, een gelijk speelveld te creëren voor de maritieme sector en tussen de lidstaten en marktverstoringen te voorkomen doordat de EU lidstaten doeltreffend en consequent hun vlaggenstaatverplichtingen nakomen. Het voorgestelde optreden is geschikt om deze doelstelling te bereiken omdat het aansluit bij afspraken die internationaal zijn gemaakt, moderne technische mogelijkheden omarmt en informatie oplevert over een sector (visserij) waar momenteel gebrek aan is. Het voorstel gaat in het algemeen ook niet verder dan noodzakelijk. Aansluiting bij IMO regelgeving en het gebruik van moderne technieken draagt bij aan efficiëntie en de voorgestelde controles op vissersschepen langer dan 24 meter worden niet als een verplichting opgelegd. De lidstaten kunnen zelf bepalen of die controles uitgevoerd worden of niet. Met betrekking tot het door het voorstel van de geïntroduceerde vereiste dat de lidstaten ervoor zorgen dat hun administratie beschikt over passende middelen die in verhouding staan tot de omvang en het type van haar vloot, en de aantallen uit te voeren inspecties, is het kabinet kritisch. Het voorstel houdt onvoldoende rekening met nationaal reeds bereikte efficiëntie in de uitvoering van de taken met betrekking tot vlaggenstaatcontroles. Het kabinet is van mening dat voornoemde doelstelling ook zonder prescriptieve eisen kan worden bereikt door het gebruik van moderne inspectietechnieken.

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

#### *a) Consequenties EU-begroting*

Op basis van het impact assessment verwacht de Commissie een stijging van de kosten voor de EU-begroting met 7 – 8,1 miljoen euro voor de periode 2025 – 2050.

De impact op het budget van dit voorstel is meegenomen in het voorstel van de Commissie inzake de verordening t.a.v. de *European Maritime Safety Agency* die ook onderdeel uitmaakt van dit maritieme pakket en waarover een separaat BNC-fiche is opgesteld. 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 dat deze moeten passen bij een prudente ontwikkeling van de jaarbegroting. De ontwikkeling van de administratieve uitgaven voor de periode 2021–2027 moeten in lijn zijn met de ER-conclusies van juli 2020 over het MFK-akkoord. Het kabinet is kritisch over de stijging van het aantal werknemers.

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

De verwachte additionele bestuurlijke kosten worden terugverdiend door de efficiencyverbetering als gevolg van de voorstellen. Meer vlaggenstaatcontroles en het delen van ervaring en informatie tussen lidstaten zouden op de lange termijn volgens de Commissie moeten gaan leiden tot minder havenstaatcontroles op Europees gevlagde schepen. Wanneer het veiligheidsniveau omhooggaat, volgt een lagere risicofactor voor deze schepen en hiermee minder havenstaatcontroles. Additionele kosten voor de lidstaten komen onder andere voort uit vlaggenstaatsverplichtingen uit de IMO III Code, uit specifieke vereisten m.b.t. inspecties verbonden met grootte en type vloot (technische kennis) via nog tot stand te brengen gedelegeerde wetgeving, uit expertise leveren aan de *Flag state* expertgroep, uit capaciteit en training vlaggenstaat inspecteurs, uit opmaken van e-certificaten en invoeren van inspectierapporten, uit publiceren bevindingen IMO Audit zoals voorgeschreven en tot slot uit het verplicht gebruik van een kwaliteitssysteem (zowel voor wat betreft scope en dekking).

De kosten zijn mede afhankelijk van de wijze van invulling van de voorgestelde uitvoeringshandelingen. Bij de totstandkoming van die regelgeving zal Nederland daar scherp op letten. Dan zou het zomaar tot meer dan een verdubbeling van het aantal inspecties kunnen leiden. Daarnaast zal er extra capaciteit nodig zijn voor de digitaliseringsopgave, de rapportageverlichting van de lidstaten en het bemannen en onderhouden van de voorgestelde expertgroep. Een ruwe inschatting betekent al snel 5 tot 6 extra fte voor de ILT. Mogelijk is ook extra capaciteit nodig bij de beleidsdirectie Maritieme Zaken van het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat. Het voorstel leidt niet tot baten voor de overheidsbegroting. Eventuele financiële gevolgen zullen worden ingepast op de begroting van het beleidsverantwoordelijke departement conform de begrotingsregels.

Administratieve lasten zitten in de rapportageverplichtingen van de lidstaten doordat de inspectieresultaten door de lidstaten in de voorgestelde database moeten worden gevoerd. Ook vloeien administratielasten voort uit jaarlijkse rapportageverplichtingen aan de Commissie, het digitaliseren van scheepsveiligheidscertificaten en het implementeren van door de Commissie bepaalde uitvoeringshandelingen in nationale wetgeving.

Op het moment dat inspectieresultaten moeten worden ingevoerd in een Europese database en voorgeschreven aantallen inspecteurs naar grootte van de vloot worden voorgeschreven zal dit personele consequenties hebben voor de rijksoverheid.

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

Door de introductie van elektronische certificaten worden de kosten voor scheepseigenaren en -managers gereduceerd met 2 – 2,6 miljoen euro voor de periode 2025–2050. De andere initiatieven betreffen initiatieven op EU-niveau en hebben naar verwachting beperkte financiële consequenties of gevolgen op de regeldruk voor bedrijven. Afhankelijk van hetgeen er in de onderliggende uitvoeringsregels bepaald wordt zal het aantal vlaggenstaatinspecties toenemen. Aangezien dit uiteindelijk zou moeten leiden tot minder havenstaatcontroles, zou het effect voor het bedrijfsleven nihil moeten zijn. Het wordt niet verwacht dat het voorstel consequenties heeft voor burgers.

*d) Gevolgen voor concurrentiekracht en geopolitieke aspecten*

Het voorstel geeft aan dat er geen significante gevolgen zijn voor de concurrentiekracht. Het voorstel bevat een bevoegdheid voor de Commissie om uitvoeringshandelingen vast te stellen ten behoeve van een geharmoniseerde aanpak van inspectiecapaciteit voor vlaggenstaatinspecties gerelateerd aan de omvang en het type van de nationaal gevlagde vloot (nieuw artikel 4b, lid 4). Wanneer de Commissie mede op advies van de expertgroep bepaalt dat lidstaten bepaalde percentages van hun vloot moeten inspecteren en een minimumaantal inspecteurs in dienst moet hebben kan dat voorstel gevolgen hebben voor concurrentiekracht. Dit omdat EU-landen met extra inspectielast te maken kunnen krijgen en derde landen niet. Hierover is in dit stadium echter nog geen definitief oordeel te vormen, aangezien dit oordeel afhankelijk zal zijn van onderliggende regelgeving. Het voorstel kent geen geopolitieke aspecten.

## **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. De bepalingen betreffen de inrichting van het toezicht op zeeschepen door de lidstaat als vlaggenstaat. Aanpassing van de Nederlandse wet- en regelgeving is derhalve niet nodig. 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 gevolgen voor de bestaande handavings- en sanctiebepalingen met betrekking tot vlagstaatcontrole.

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

De Commissie stelt voor dat de bevoegdheid gedelegeerd wordt om handelingen op te stellen ten behoeve van het verwerken van toekomstige wijzigingen in de IMO III Code in annex 1 van de richtlijn (nieuw artikel 10a). Het toekennen van deze bevoegdheden is mogelijk, omdat het geen essentiële onderdelen van de basishandeling betreft. Op het moment dat de wijzigingen op de III Code in IMO worden aangenomen zijn deze bindend. Door een gedelegeerde handeling kan de Commissie snel en efficiënt inspelen op de nieuwe internationale afspraken. Delegatie i.p.v. uitvoering ligt hier voor de hand omdat er sprake is van een wijziging van de richtlijn. De bevoegdheid is duidelijk afgebakend.

Het voorstel bevat een bevoegdheid voor de Commissie om uitvoeringshandelingen vast te stellen ten behoeve van een geharmoniseerde aanpak van inspectiecapaciteit voor vlaggenstaatinspecties gerelateerd aan de omvang en het type van de nationaal gevlagde vloot (nieuw artikel 4b, lid 4). Het toekennen van deze bevoegdheden is mogelijk, omdat het geen essentiële onderdelen van de basishandeling betreft. Toekenning van deze bevoegdheden acht het kabinet wenselijk, omdat de richtlijn op deze wijze snel en flexibel op eenduidige wijze kan worden uitgevoerd. Zoals eerder benoemd onder 4b vindt het kabinet het echter onwenselijk wanneer via een uitvoeringshandeling wordt voorgeschreven hoeveel inspecteurs voor hoeveel schepen beschikbaar en wat het jaarlijks aantal te inspecteren schepen zou moeten zijn. De keuze voor uitvoering i.p.v. delegatie ligt hier voor de hand, omdat het gaat om uitvoering van de richtlijn volgens eenvormige voorwaarden. De uitvoeringshandelingen worden vastgesteld volgens de onderzoeksprocedure als bedoeld in artikel 5 van verordening 182/2011. Toepassing van deze procedure is hier volgens het kabinet op zijn plaats want het gaat hier om de bescherming van het milieu en de veiligheid van mensen (art. 2, lid 2, sub b, onder iii van verordening 182/2011)

Het voorstel bevat ook een bevoegdheid voor de Commissie om uitvoeringshandelingen vast te stellen, na consultatie van de voorgestelde expertgroep voor vlaggenstaatzaken, ten behoeve van een uniforme uitvoering en verbetering van de vlaggenstaatverplichtingen door de lidstaten (nieuw lid 2b van artikel 8). Het toekennen van deze bevoegdheden is mogelijk, omdat het niet-essentiële onderdelen van de basishandeling betreft. Toekenning van deze bevoegdheden acht het kabinet wenselijk, om de eenheid en flexibiliteit van uitvoering het EU-verband na te kunnen streven. De keuze voor uitvoering i.p.v. delegatie ligt hier voor de hand, omdat het gaat om uitvoering van de verordening volgens eenvormige voorwaarden. De uitvoeringshandelingen worden vastgesteld volgens de onderzoeksprocedure als bedoeld in artikel 5 van verordening 182/2011. Toepassing van deze procedure is hier volgens het kabinet op zijn plaats, omdat het gaat om de bescherming van het milieu en de veiligheid van mensen (art. 2, lid 2, sub b, onder iii van verordening 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. Het voorstel kan significante gevolgen hebben voor de organisatie en capaciteit van de vlaggenstaatcontrole. Aangezien die gevolgen vooral samenhangen met hetgeen per uitvoeringshandeling zou worden geregeld, lijkt de implementatietermijn van het richtlijnvoorstel zelf haalbaar te zijn.

*d) Wenselijkheid evaluatie-/horizonbepaling*

Het voorstel bevat geen specifieke evaluatie-/horizonbepaling. De huidige richtlijn kent in artikel 9 al een verplichte vijfjaarlijkse verslaglegging aan de Commissie. Het kabinet vindt het wenselijk om vast te houden aan de bestaande vijfjaarlijkse verslaglegging.

*e) Constitutionele toets*

Niet van toepassing.

## **7. Implicaties voor uitvoering en/of handhaving**

### *a) Uitvoerbaarheid*

Het voorstel richt zich tot de lidstaten en niet tot marktpartijen. Er zijn geen beperkingen in de uitvoerbaarheid, alhoewel de voorstellen ingaan tegen het risicogestuurde inspectiemodel dat recent in Nederland is ingevoerd. Aangezien er veel afhankelijk is van de verdere onderhandelingen en normstelling in onderliggende nog op te stellen uitvoeringshandelingen, is het inschatten van de uitvoerbaarheid en consequenties voor de ILT nog lastig vast te stellen. Echter, dit lijkt op zich al een onwenselijke situatie, mede omdat de noodzaak onvoldoende naar voren komt uit de impact assessment. Door de voorstellen wordt de ILT beperkt in de gekozen richting om zoveel mogelijk maatschappelijk effect te bewerkstelligen op die gebieden waar dit het meest nodig is.

### *b) Handhaafbaarheid*

Dit voorstel bevat regels om de handhaving van de internationale regelgeving waarop vlaggenstaten moeten toezien te verbeteren en is, onder voorbehoud van de onderliggende regeling en de uiteindelijke tekst, vooralsnog handhaafbaar. De Commissie zal toezien of de lidstaten de regels naleven.

## **8. Implicaties voor ontwikkelingslanden**

Dit voorstel heeft geen andere implicaties voor ontwikkelingslanden ten opzichte van de gevolgen voor andere derde landen.