

Fiche 6: Richtlijn codificatie minimumopleidingsniveau van zeevarenden

1. Algemene gegevens

a) Titel voorstel

Voorstel voor een Richtlijn van het Europees Parlement en de Raad inzake het minimumopleidingsniveau van zeevarenden (codificatie)

b) Datum ontvangst Commissiedocument

18 november 2020

c) Nr. Commissiedocument

COM(2020) 739

d) EUR-Lex

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52020PC0739&qid=1606743378777>

e) Nr. impact assessment Commissie

Niet opgesteld

f) Behandelingstraject Raad

Transportraad

g) Eerstverantwoordelijk ministerie

Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat

h) Rechtsbasis

Artikel 100, lid 2, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU).

i) Besluitvormingsprocedure Raad

Gewone wetgevingsprocedure

j) Rol Europees Parlement

Medebeslissing

2. Essentie voorstel

a) Inhoud voorstel

Het onderhavige voorstel betreft de codificatie van Richtlijn 2008/106/EG van het Europees Parlement en de Raad van 19 november 2008 inzake het minimumopleidingsniveau van zeevarenden. Zoals in overweging 1 van het voorstel is aangegeven, is Richtlijn 2008/106/EG de afgelopen periode herhaaldelijk gewijzigd. Het betreft wijzigingen uit 2012 (2012/35/EU) en 2019 ((EU) 2019/1159)¹.

¹

Zie geannoteerde agenda Transportraad 3 december 2018 met kenmerk IenM/BSK-2018/235149

Het voorstel is nu om de huidige richtlijn te codificeren, omdat het door meermaals gewijzigde regels van belang is om het recht duidelijk en doorzichtig te maken. Dit voorstel laat de inhoud van de handelingen die worden herschikt voor het overgrote deel onverlet en beperkt zich ertoe deze samen te voegen en daarin slechts her en der wijzigingen en toevoegingen aan te brengen die de richtlijn ten goede komen. Dit betreft een verduidelijking van de onderlinge erkenning van de door lidstaten, en erkende derde landen, afgegeven beroepsbekwaamheidsbewijzen van zeevarenden. Ook zorgt de gecodificeerde richtlijn voor de verdere verbetering van een gecentraliseerd systeem van erkenning van derde landen.

De opleiding en diplomering van zeevarenden is op internationaal niveau geregeld door het Internationaal Verdrag betreffende de normen voor zeevarenden inzake opleiding, diplomering en wachtdienst van 1978 (STCW-verdrag) van de Internationale Maritieme Organisatie (IMO). Het STCW-verdrag is daarbij ook opgenomen in het Unierecht door middel van deze richtlijn inzake minimumopleidingseisen die zijn gesteld op het niveau van de Europese Unie. De Richtlijn minimumopleidingsniveau van zeevarenden regelt de normen op dit gebied binnen de Europese Unie zodat dezelfde regels gelden voor de zeevarenden op schepen van EU-lidstaten. Het voorstel betreft voor een aanzienlijk deel de uitvoering van het STCW-verdrag inzake de opleiding, diplomering en wachtdienst. De richtlijn verbetert daarbij de uitwisseling van zeevarenden tussen lidstaten middels de onderlinge erkenning van de vaarbevoegdheidsbewijzen en bekwaamheidsbewijzen, en borgt de kwaliteit van de opleiding en de beroepskwalificaties van zeevarenden uit derde landen.

- b) *Impact assessment Commissie*
Niet opgesteld

3. Nederlandse positie ten aanzien van het voorstel

- a) *Essentie Nederlands beleid op dit terrein*

In het kader van minimumopleidingsniveau voor zeevarenden zet Nederland in op de veiligheid van schepen en de bemanning. De kwaliteit van het nautisch onderwijs en de aanvullende beroepsvereisten van zeevarenden is daarvoor van groot belang. Verder is de onderlinge erkenning van vaarbevoegdheidsbewijzen, bekwaamheidsbewijzen en medische verklaringen tussen de lidstaten van groot belang voor de maritieme sector. Om een gelijk speelveld tussen de verschillende lidstaten te behouden, zet Nederland daarom in op uniformiteit en verduidelijking van regelgeving tussen lidstaten.

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

De codificatie van Richtlijn 2008/106 met de wijzigingen van 2012 (2012/35/EU) en 2019 ((EU) 2019/1159) is positief met het oog op verduidelijking van regelgeving. De wijzigingen onder 2019 (2019/1159) die zijn meegenomen in deze nieuwe richtlijn d.m.v. een codificatie werden eerder al als een goede ontwikkeling gezien, deze zijn namelijk realistisch en in lijn met de praktijk en het Nederlandse beleid. In essentie wordt in de huidige richtlijn al een aanzienlijke vermindering van de administratieve lasten voorzien voor zowel overheid als bedrijfsleven en leidt het tot het toepassen van uniforme procedures voor de beoordeling van de kwaliteit van het nautisch onderwijs in derde landen.

De samenvoeging van de richtlijnen van 2012 (2012/35/EU) en 2019 ((EU) 2019/1159) en de enkele nieuwe aspecten en verhelderingen die de gecodificeerde versie bevat ten opzichte van de huidige richtlijn wordt door het kabinet wenselijk geacht. De enkele nieuwe onderdelen zijn in lijn met het beleid van het kabinet en betreffen wijzigingen die onduidelijkheden in de richtlijn wegnemen. Dit betreft met name verduidelijkingen over het erkennen van bekwaamheidsbewijzen van zeevarenden tussen de lidstaten alsook tussen lidstaten en derde landen. In eerdere versies van de richtlijn stond dit niet of niet altijd even helder beschreven, en werden enkel 'vaarbevoegdheidsbewijzen' benoemd. Een bewijs van bekwaamheid wordt anders aangemerkt dan het vaarbevoegdheidsbewijs dat aan een zeevarende wordt afgegeven, en vermeld andere relevante eisen op het gebied van opleiding, vaardigheden of diensttijd is voldaan. Dit neemt inconsistentie en onduidelijkheid weg van de implementatie van deze richtlijn tussen de lidstaten en brengt de richtlijn in lijn met het internationale STCW-verdrag. Het kabinet staat hier positief tegenover en kan instemmen met de verduidelijking van de richtlijn door middel van de codificatie waardoor duidelijk wordt gemaakt wat de geldende regels zijn en minder zoekwerk vereist is.

Daarbij is het ook van belang om de kwaliteit van de opleiding en de beroepskwalificaties van zeevarenden uit derde landen te borgen. Het kabinet staat voor een efficiënte werking van het gecentraliseerde systeem binnen de EU omdat de kwaliteit van de opleiding van zeevarenden in derde landen en hun beroepsbekwaamheid daarmee wordt geborgd. De uitvoering van dit systeem is in handen gelegd van het Europees Agentschap voor maritieme veiligheid (EMSA).

Naast de belangrijke verduidelijking van onderlinge erkenning van de bekwaamheidsbewijzen tussen de lidstaten, zorgt deze gecodificeerde richtlijn voor de verbetering van het gecentraliseerd systeem van erkenning van derde landen, die daarbij worden beoordeeld op naleving van het STCW-verdrag. Met deze erkenning is het mogelijk om buitenlandse vaarbevoegdheidsbewijzen te erkennen op grond van voorschrift I/10 van het STCW-verdrag. Positief aan het voorstel is dat een aanpassing is opgenomen van de procedures voor de erkenning van derde landen of het intrekken van die erkenning, omdat in de richtlijn is verduidelijkt dat erkenning van derde landen niet alleen de vaarbevoegdheidsbewijzen maar ook de bekwaamheidsbewijzen van zeevarenden betreft. Deze aanpassing is in lijn met de praktijk en zorgt ook voor een verduidelijking van de procedure om als lidstaat zeevarenden uit een derde land te erkennen alsook een aanvraag voor de erkenning van een derde land in te dienen.

c) Eerste inschatting van Europees krachtenveld

Het voorstel betreft voor een aanzienlijk deel de uitvoering van het STCW-verdrag inzake de opleiding, diplomering en wachtdienst. De richtlijn verbetert de uitwisseling van zeevarenden tussen lidstaten op basis van het STCW-verdrag voor de wenselijke vermindering van administratieve lasten. Een meerderheid van de lidstaten heeft een positieve grondhouding ten opzichte van het codificatievoorstel van de Commissie. Ook het Europees Parlement kan zich vinden in het voorstel dat gericht is op verduidelijking van de huidige regelgeving met betrekking tot het minimumopleidingsniveau van zeevarenden.

4. Beoordeling bevoegdheid, subsidiariteit en proportionaliteit

a) *Bevoegdheid*

De voorgestelde rechtsgrondslag van het voorstel is artikel 100, lid 2, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie VWEU wordt onderschreven. Op grond van dit artikel kunnen het Europees Parlement en de Raad, volgens de gewone wetgevingsprocedure, passende bepalingen vaststellen voor de zeevaart en de luchtvaart. Het kabinet kan zich vinden in deze rechtsgrondslag.

b) *Subsidiariteit*

Het kabinet beoordeelt de subsidiariteit als positief. Het onderhavige voorstel tot codificatie, met daarin de belangrijke inhoudelijke wijziging over het erkennen van bekwaamheidsbewijzen van zeevarenden tussen de lidstaten alsook tussen lidstaten en derde landen heeft een verduidelijking van de regelgeving, een geharmoniseerd minimumopleidingsniveau voor zeevarenden in de EU en de verdere realisatie van een gelijk speelveld tot doel. Daarnaast draagt het bij aan een geharmoniseerd systeem inzake STCW voor zeevarenden binnen de EU en zeevarenden die vanuit derde landen op Europees gevestigde schepen varen. Deze doelstellingen kunnen, vanwege de grensoverschrijdende omvang en de gevolgen hiervan, het beste door de Unie worden verwezenlijkt en niet door de lidstaten afzonderlijk. Bovendien kan een codificatie van EU-regelgeving slechts op EU-niveau plaatsvinden.

c) *Proportionaliteit*

Het kabinet beoordeelt de proportionaliteit als positief. Het voorgestelde optreden gaat in dezen niet verder dan wat nodig is om de doelstelling te bereiken. Een geharmoniseerd en efficiënt Europees optreden in het kader van minimumopleidingsniveau voor zeevarenden in de EU wordt door het voorstel voortgezet in lijn met de vorige richtlijn. De voorgestelde inhoudelijke wijziging tot erkenning van bekwaamheidsbewijzen van zeevarenden draagt hieraan bij. Het voorstel voor de gecodificeerde richtlijn is bovendien geschikt om de huidige richtlijn te verbeteren en daarmee bij te dragen aan duidelijke en doorzichtige regelgeving. Het voorstel wordt daarom als proportioneel gezien.

5. Financiële implicaties, gevolgen voor regeldruk en administratieve lasten

a) *Consequenties EU-begroting*

Er is geen sprake van implicaties voor de EU-begroting. De winst aan effectiviteit door deze richtlijn zal gericht zijn op de personele capaciteit van EMSA die nu beter kunnen worden ingezet om aan verplichtingen te voldoen, maar niet leiden tot kostenbesparing. Het kabinet is van mening dat eventueel 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.

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

In de richtlijn wordt bij artikel 27 in het kader van digitalisering gesproken over een elektronisch systeem voor het overleggen van kwalificaties van zeevarenden. Bij de uitvoeringsinstanties (Kiwa Register, in opdracht van ILT) zal nader in beeld worden gebracht wat de financiële consequenties zijn. Daarbij dient opgemerkt te worden dat een rapportageverplichting aangaande afgegeven bewijzen van beroepsbekwaamheid en de erkenning daarvan al bestaat. De verwachting is dat eventuele kosten betrekking zullen hebben op de benodigde digitalisering hetgeen gericht is op efficiency. Naar verwachting zullen de kosten als gevolg van dit voorstel beperkt tot nihil zijn en eerder te maken hebben met het aanpassen van systemen. Eventuele budgettaire gevolgen zullen worden ingepast op de begroting van de beleidsverantwoordelijke departementen, conform de regels inzake budgetdiscipline.

c) Financiële consequenties (incl. personele) voor bedrijfsleven en burger

Er is op grond van de voorgestelde richtlijn geen sprake van additionele financiële consequenties (incl. personele) voor bedrijfsleven en burgers.

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

De nieuwe richtlijn is een voortzetting van de huidige, al bestaande, richtlijn en om die reden zullen de administratieve lasten niet wijzigen, en ogenschijnlijk alleen maar afnemen. Hierbij dient wel rekening te worden gehouden met de uitvoeringshandelingen door Kiwa Register, wat alleen voor hen tot administratieve lasten kan leiden. Met het voorstel moet het uiteindelijk wel simpeler worden voor bedrijfsleven en burger wat de geldende wetgeving is, wat zal leiden tot een afname in administratieve lasten.

e) Gevolgen voor concurrentiekracht

De nieuwe richtlijn zet de huidige, al bestaande, richtlijn voort doordat de enkele wijzigingen, met name de erkenning van ook de beroepsbekwaamheidsbewijzen zorgen voor een verdere ontwikkeling van een geharmoniseerd minimumopleidingsniveau voor zeevarenden in de Europese Unie. Dit is van groot belang voor eerlijke concurrentie en een gelijk speelveld tussen de lidstaten binnen de Europese Unie.

6. Implicaties juridisch

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

Afgezien van de codificatie van artikelen worden enkele wijzigingen doorgevoerd met betrekking tot de vereenvoudiging en verduidelijking van de erkenning van bekwaamheidsbewijzen alsook wordt de mogelijkheid geïntroduceerd om digitale vaarbevoegdheidsbewijzen in te voeren. Deze voornemens zijn in lijn met het Nederlandse beleid op deze aspecten. De methode van sanctionering behoeft mogelijk aanpassing omdat de richtlijn meer inzet op strafrechtelijke sanctionering.

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

Niet van toepassing

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

Deze richtlijn treedt in werking op 3 augustus 2021, een aparte termijn van omzetting staat niet in dit voorstel. Indien in Nederland aanpassing van wetgeving noodzakelijk is, is een omzettingstermijn van minder dan twee jaar niet realiseerbaar gelet op de termijnen voor het doorlopen van wijzigingen aan nationale wetgeving. Mogelijkerwijs is een aanpassing van een AMvB vereist, dat betreft het Besluit zeevarenden. Het kabinet zal aandringen op een omzettingstermijn van twee jaar.

- d) *Wenselijkheid evaluatie-/horizonbepaling*

Er is geen horizonbepaling opgenomen in het voorstel. Het voorstel kent in artikel 28 een evaluatiebepaling waarin de Commissie uiterlijk op 2 augustus 2024 bij het Europees Parlement en de Raad een evaluatieverslag moet indienen, met inbegrip van suggesties voor follow-upmaatregelen in het licht van deze evaluatie. In dat evaluatieverslag analyseert de Commissie de tenuitvoerlegging van de regeling voor wederzijdse erkenning van door de lidstaten afgegeven bewijzen van zeevarenden, en alle ontwikkelingen met betrekking tot digitale bewijzen voor zeevarenden op internationaal niveau. Het kabinet acht deze evaluatiebepaling positief.

- e) *Constitutionele toets*

Niet van toepassing

7. Implicaties voor uitvoering en/of handhaving

Nederland maakt binnen het moderniseren van de bemanningswetgeving op nationaal gebied ook ruimte voor digitalisering van gegevens, betreffende kwalificaties en certificaten van zeevarenden. Het kabinet vindt dit van essentieel belang. Het kabinet verwelkomt de inzet van de Commissie op dit gebied omdat dit bijdraagt aan verlaging van kosten en een efficiëntere inzet van personele capaciteit.

Europese en Nederlandse inzet op digitalisering van beroepsbekwaamheid van zeevarenden zal op sommige punten uitvoerende wijzigingen met zich meebrengen waar rekening mee moet worden gehouden. In de richtlijn wordt in artikel 27 gesproken over een elektronisch systeem voor het overleggen van kwalificaties van zeevarenden. Hiervoor moet Kiwa Register actief de informatie doorsturen die relevant is. Het is dus zaak dat Kiwa Register hier rekening mee houdt om een dergelijke koppeling te gebruiken. Dit voorgestelde systeem zal echter leiden tot vermindering in administratieve lasten voor de lidstaten in het algemeen en wordt daarom door het kabinet als wenselijk gezien.

Betreffende deze elektronische kwalificaties ziet het kabinet het positief dat daar binnen de richtlijn ruimte voor wordt geboden. Deze elektronische kwalificaties zijn tot op heden nog niet ingevoerd in Nederland.

In de richtlijn staat tevens onder artikel 27 dat de Commissie voor de doeltreffendheid van de havenstaatcontrole, de toegevoegde waarde van het opzetten en beheren van een centrale gegevensbank van bewijzen van beroepsbekwaamheid van zeevarenden zal evalueren. Dit artikel verwijst echter alleen naar V/1-1 en V/1-2 dat betrekking heeft op olie, gas en chemicaliën bekwaamheidsbewijzen. Bij de aanvang van een dergelijke evaluatie zal Nederland aangeven dat de informatie van Polaire en IGF bekwaamheidsbewijzen (V/3 en V/4) tevens relevant kan zijn.

8. Implicaties voor ontwikkelingslanden

De voorgestelde richtlijn betreft het minimumopleidingsniveau van zeevarenden die werkzaam zijn op zeeschepen die onder de vlag van een EU-lidstaat varen en kent als zodanig geen implicaties voor ontwikkelingslanden.