



Brussel, 1.6.2023
COM(2023) 268 final

**MEDEDELING VAN DE COMMISSIE AAN HET EUROPEES PARLEMENT, DE
RAAD, HET EUROPEES ECONOMISCH EN SOCIAAL COMITÉ EN HET COMITÉ
VAN DE REGIO'S MEDEDELING VAN DE COMMISSIE AAN HET EUROPEES
PARLEMENT, DE RAAD, HET EUROPEES ECONOMISCH EN SOCIAAL
COMITÉ EN HET COMITÉ VAN DE REGIO'S**

Maritieme veiligheid: de kern van schone en moderne scheepvaart

**MEDEDELING VAN DE COMMISSIE AAN HET EUROPEES PARLEMENT, DE
RAAD, HET EUROPEES ECONOMISCH EN SOCIAAL COMITÉ EN HET
COMITÉ VAN DE REGIO'S MEDEDELING VAN DE COMMISSIE AAN HET
EUROPEES PARLEMENT, DE RAAD, HET EUROPEES ECONOMISCH EN
SOCIAAL COMITÉ EN HET COMITÉ VAN DE REGIO'S**

Maritieme veiligheid: de kern van schone en moderne scheepvaart

Zeevervoer is van strategisch belang voor de economie van de EU en de verbindingen tussen en binnen de lidstaten. Vijfenzeventig procent van de buitenlandse handel van de EU verloopt over zee. Een goed presterende, veilige en duurzame maritieme sector is dan ook essentieel voor het concurrentievermogen van onze handel en voor het verkrijgen van goederen en materialen voor onze eengemaakte markt. Zeevervoer is niet alleen de slagader van onze geglobaliseerde economie, maar ook een levensader voor onze eilanden en perifere en afgelegen maritieme regio's. De sector is tijdens de COVID-19-pandemie bijzonder veerkrachtig gebleken, waardoor de handel in essentiële goederen, zoals levensmiddelen en medische benodigdheden, kon worden voortgezet. De pandemie heeft er ons op grimmige wijze aan herinnerd dat het zeevervoer en de mensen die er werkzaam zijn een sleutelrol spelen en dat het EU-beleid rekening moet houden met het belang van de sector. De nieuwe geopolitieke omstandigheden als gevolg van de Russische oorlog tegen Oekraïne en de daaruit voortvloeiende verschuiving in de handels- en energiepatronen hebben duidelijk gemaakt dat de strategische autonomie van de EU, met inbegrip van de maritieme sector, dringend moet worden versterkt.

Het veiligheidsniveau in de EU-wateren is momenteel zeer hoog. Er vallen weinig doden en er hebben zich geen grote olieverontreinigingen voorgedaan zoals na de ongevallen met de tankers *Erika* en *Prestige*¹. Elk jaar worden echter meer dan 2 000 ongevallen en incidenten op zee gemeld². Eén ongeval met een passagierschip of een vrachtschip dat gevaarlijk of schadelijk materiaal vervoert, kan verwoestende gevolgen hebben voor werknemers, burgers in het algemeen en het mariene milieu. De overgang naar een schonere en autonome scheepvaart brengt ook nieuwe uitdagingen met zich mee. De veiligheid, beveiliging en ecologische duurzaamheid van het vervoerssysteem zijn van het allergrootste belang en mogen niet in gevaar worden gebracht. De EU moet een proactief en preventief beleid ontwikkelen en moet zich samen met internationale, nationale en lokale autoriteiten en belanghebbenden, waaronder het maatschappelijk middenveld, blijven inzetten om wereldleider te blijven op dit gebied.

In het kader van de dubbele transitie naar meer digitalisering en duurzaamheid moet het zeevervoer een ingrijpende transformatie ondergaan. De sector veroorzaakt 3 % van de wereldwijde uitstoot van broeikasgassen en moet dus overschakelen op technologieën, aandrijfsystemen en brandstoffen met weinig of geen uitstoot. Ook de uitstoot van luchtverontreinigende stoffen moet naar beneden. De algemene impact op het mariene milieu moet worden beperkt, onder meer door minder plasticvervuiling en onderwaterlawaai.

¹ Ongeval met de *Erika*, Frankrijk 1999 (20 000 ton olie weggestroomd), ongeval met de *Prestige*, Spanje 2002 (63 000 ton olie weggestroomd).

² EMSA-jaaroverzicht van ongevallen en incidenten op zee, Europees Informatieplatform voor scheepvaartongevallen (EMCIP).

Tegelijk brengen de digitalisering en de overgang naar slimme en autonome scheepvaartssystemen kansen en uitdagingen met zich mee. Daarvoor is een gunstig innovatieklimaat nodig, met onder meer financiering in het kader van het partnerschap voor emissievrij vervoer over water³. De overgang moet ook gepaard gaan met een enorme omscholing en ontwikkeling van de beroepsbevolking en met maatregelen om vooral jongeren aan te trekken voor de sector. Zeevarenden en werknemers in de zeevaart vormen het waardevolste bezit van de sector en moeten centraal staan in een veilige en duurzame transitie.

In de Europese Green Deal, de strategie voor duurzame en slimme mobiliteit⁴ en het actieplan om alle verontreiniging tot nul terug te dringen⁵ is op EU-niveau de weg uitgestippeld naar een koolstofvrij, slim en veerkrachtig maritiem vervoer zonder ongevallen, zonder afval en zonder verontreiniging. Met het “Fit-for-55”-pakket is grote vooruitgang geboekt om de sector op een duurzamer spoor te zetten. Met FuelEU Zeevaart⁶ — een verordening die tot doel heeft het gebruik van duurzame brandstoffen in de zeevaart aan te moedigen — en de uitbreiding van het EU-emissiehandelssysteem tot het maritiem vervoer⁷ heeft de EU maatregelen vastgesteld die investeringen in schone technologie en brandstoffen stimuleren en zullen waarborgen dat de sector bijdraagt tot de doelstelling van de Overeenkomst van Parijs om de opwarming van de aarde te beperken tot 1,5 °C.

De Commissie stelt voor vijf wetgevingsteksten te herzien om de EU-regels voor maritieme veiligheid en duurzaamheid te moderniseren en de EU instrumenten ter beschikking te stellen om een schone en moderne scheepvaart te ondersteunen. Het doel is te waarborgen dat de maritieme sector in de EU geschikt is voor het beoogde doel. Samen vormen die voorstellen de basis voor onze inspanningen om efficiënt, duurzaam en veilig zeevervoer te garanderen in de wateren van de EU en daarbuiten, voor onze burgers, kustgemeenschappen en het mariene milieu, en om de oceanen gezond te houden. Daarnaast is de EU vastbesloten om binnen de Internationale Maritieme Organisatie (IMO) de lat hoog te leggen op het gebied van veiligheid en beveiliging, digitalisering en de vergroening en decarbonisatie van de scheepvaart. De Europese regelgeving en het EU-optreden binnen de IMO zorgen samen voor een gelijk speelveld op de interne markt en in de wereld, waarbij het risico van uitvlagging en verminderde Europese belangen wordt vermeden.

Dit maritiem pakket bestaat uit vijf voorstellen tot herziening van:

- Richtlijn 2009/21/EG betreffende de naleving van vlaggenstaatverplichtingen,
- Richtlijn 2009/16/EG betreffende havenstaatcontrole,
- Richtlijn 2009/18/EG betreffende het onderzoek van ongevallen in de zeescheepvaartsector,
- Richtlijn 2005/35/EG inzake verontreiniging vanaf schepen en invoering van sancties, en
- Verordening (EG) nr. 1406/2002 tot oprichting van een Europees Agentschap voor maritieme veiligheid.

³ [Partnership - waterborne.eu](https://partnership-waterborne.eu)

⁴ <https://transport.ec.europa.eu/system/files/2021-04/2021-mobility-strategy-and-action-plan.pdf>

⁵ COM(2019) 640 final, COM(2021) 400 final.

⁶ COM(2021) 562 final – Voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad betreffende het gebruik van hernieuwbare en koolstofarme brandstoffen in de zeevaart en tot wijziging van Richtlijn 2009/16/EG.

⁷ COM(2021) 551 final – Voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad tot wijziging van Richtlijn 2003/87/EG tot vaststelling van een systeem voor de handel in broeikasgasemissierechten binnen de Unie.

1. Het huidige EU-kader voor maritieme veiligheid en duurzaamheid: een solide wetgevingspakket dat moet worden gemoderniseerd

De drie richtlijnen betreffende vlaggenstaatvereisten, havenstaatcontrole en ongevalenonderzoek vormen de hoofdpijlers van de maritieme veiligheid. Ze weerspiegelen de internationale verplichtingen van de lidstaten als vlaggen-, haven- en kuststaten die zijn vastgelegd in het Verdrag van de Verenigde Naties inzake het recht van de zee (Unclos), waarbij de EU zelf partij is. Het optreden van de EU op het gebied van maritieme veiligheid vormt een aanvulling op en geeft uitvoering aan het internationale rechtskader, met name de gedetailleerde regels en normen die zijn vastgelegd in de belangrijkste IMO-verdragen. De opname van die regels en normen in het rechtstelsel van de EU maakt inbreuken vervolgbaar voor het Europees Hof van Justitie, waardoor de uniforme handhaving in de hele EU wordt verzekerd en een gelijk speelveld wordt gewaarborgd voor zowel de lidstaten als de marktdeelnemers in de sector. Tegelijk zorgt de opname van internationale regels in het EU-recht en bijgevolg de aanpassing van het EU-recht aan internationale regels ervoor dat onze vlaggenstaten en marktdeelnemers wereldwijd kunnen profiteren van een gelijk speelveld en dat de Europese scheepvaart concurrentieel blijft.

De maritieme veiligheid berust op drie verdedigingslijnes voor optreden van de overheid. Tegelijk zijn reders en exploitanten verplicht hun schepen altijd geschikt te houden voor het beoogde doel. De primaire verantwoordelijkheid ligt bij de vlaggenstaat, die moet waarborgen dat een schip geschikt is om te varen en dat het over de nodige certificaten beschikt waaruit blijkt dat het aan de internationale regels en normen voldoet. De vlaggenstaat vormt dus de eerste verdedigingslinie. Omdat de regels van de vlaggenstaat alleen van toepassing zijn op vaartuigen die onder die vlag varen en omdat sommige vlaggenstaten niet bereid of in staat zijn de regels voor hun vloten te handhaven, inspecteren ambtenaren van de havenstaatcontrole buitenlandse schepen die zich in een haven bevinden. De havenstaatcontrole vormt dus de tweede verdedigingslinie. Ondanks die twee preventielagen kunnen zich nog steeds ongevallen voordoen en kunnen de voorschriften nog altijd opzettelijk of door nalatigheid worden geschonden. De oorzaken moeten worden onderzocht om permanente verbetering te verzekeren, om herhaling van soortgelijke ongevallen te voorkomen en om de daders van illegale activiteiten te bestraffen. Dat is de derde verdedigingslinie.

Samen hebben die verdedigingslijnes tot doel te waarborgen dat de regels naar behoren worden gehandhaafd. Ze moeten derhalve leiden tot minder incidenten en ongevallen en uiteindelijk het verlies van mensenlevens en milieuvervuiling voorkomen.

Uit een geschiktheidscontrole in 2018 is gebleken dat de drie richtlijnen een toegevoegde waarde hadden, met name voor de geharmoniseerde uitvoering en handhaving van internationale regels, en dat zij de beoogde doelstellingen hadden bereikt. Er bleek echter ook ruimte te zijn voor verbetering en verdere digitalisering, voor samenwerking tussen de lidstaten en voor meer steun van het Europees Agentschap voor maritieme veiligheid (EMSA).

Ongevallen op zee veroorzaken niet alleen slachtoffers en economische verliezen, maar hebben ook rechtstreekse gevolgen voor het milieu. Verontreiniging door schepen, zoals olie, afvalwater of chemische stoffen die per ongeluk, opzettelijk of uit onachtzaamheid worden geloosd, heeft een negatief effect op het mariene milieu en kan habitats op zee en aan de kust

ernstig vervuilen. Ze wordt daarom aangepakt met specifieke aanvullende EU-wetgeving tegen illegale lozingen, namelijk de richtlijn verontreiniging vanaf schepen.

Die richtlijn bevat geen normen voor de specificatie van dergelijke lozingen. Die specificaties worden internationaal geregeld door het Marpol-verdrag van de IMO (ter voorkoming van verontreiniging door schepen), waarin wordt bepaald of een lozing is toegestaan dan wel illegaal is. De rol van de richtlijn is daarentegen de lidstaten te verplichten doeltreffende, evenredige en afschrikkende sancties, met inbegrip van strafrechtelijke sancties, voor illegale lozingen vast te stellen. De richtlijn voorziet ook in samenwerking op het gebied van handhaving in de hele EU, met de steun van het EMSA. De richtlijn vormt een aanvulling op het internationale systeem door de EU-lidstaten te ondersteunen bij het identificeren van overtreders door middel van satellieten die mogelijke olielozingen opsporen en door middel van een aansprakelijkheidsregeling die de bestraffing van vervuilers vergemakkelijkt.

In de evaluatie van de richtlijn werd gewezen op een aantal tekortkomingen, die door de voorgestelde herziening moeten worden verholpen. Er moet onder meer worden gewaarborgd dat illegale lozingen naar behoren worden opgespoord, dat inbreuken worden vervolgd en daders van illegale activiteiten worden bestraft, en dat daardoor uiteindelijk minder illegaal wordt geloosd om de gevolgen voor het milieu te beperken. Samen met de richtlijn inzake havenontvangstvoorzieningen heeft de herziening tot doel alle reders en exploitanten (ongeacht de vlag waaronder zij varen) te weerhouden van elke vorm van illegale lozingen in de Europese zeeën. Het moet de norm worden om alle scheepsafval altijd af te leveren aan havenontvangstvoorzieningen in de EU.

Het EMSA speelt een sleutelrol in het EU-kader voor maritieme veiligheid en heeft aanzienlijk bijgedragen tot de bemoedigende resultaten die in de EU zijn bereikt op het gebied van een hoogwaardige scheepvaart en veiligheidscultuur. Het Agentschap is in 2002 opgericht naar aanleiding van de rampen met de Prestige en de Erika, met als specifiek doel de Europese Commissie en de lidstaten te ondersteunen bij de toepassing van en het toezicht op de EU-wetgeving inzake maritieme veiligheid. Het Agentschap voert inspectiebezoeken uit (auditcapaciteit) en vormt de kern van de toegevoegde waarde van de EU op het gebied van maritieme veiligheid dankzij zijn hulp bij de handhaving en door een doeltreffende en efficiënte uitvoering van de regels te bevorderen. Ondanks de groeiende reeks activiteiten moet het Agentschap voldoende middelen blijven toewijzen voor deze kerntaak, zodat het hoogwaardige diensten kan blijven verlenen aan de lidstaten, de Commissie en de maritieme gemeenschap in ruimere zin.

Sinds 2002 zijn de taken van het Agentschap inderdaad uitgebreid en biedt het EMSA nu technische, wetenschappelijke en operationele bijstand op een groot aantal gebieden die verband houden met de zeevaart, met name met betrekking tot de groene en de digitale transitie. Met uitzondering van de gewijzigde samenwerking met de kustwacht is het mandaat van het Agentschap voor het laatst herzien in 2013. Het moet dus worden geactualiseerd om rekening te houden met de huidige reikwijdte van zijn activiteiten, het evoluerende regelgevingskader, waaronder dit pakket, en de ontwikkelingen in de maritieme sector.

2. Aanpassing aan de internationale regelgeving en uitbreiding van de reikwijdte voor een doeltreffender kader

Tot de belangrijkste factoren voor de herziening van de vijf wetgevingsteksten behoren de behoefte aan en de voordelen van een aanpassing aan de bijgewerkte internationale regels.

Verkeerd afgestemde normen en regels leiden tot last en rechtsonzekerheid voor de sector en de nationale overheden, en ondermijnen het gelijke speelveld en het concurrentievermogen van de scheepvaart in de EU. De internationale regelgeving moet op zodanige wijze in het EU-recht worden opgenomen dat een doeltreffende toepasbaarheid, eenvormigheid en correcte handhaving, en dus een kwaliteitsvolle scheepvaart worden gewaarborgd.

Wat de vlaggenstaatrichtlijn betreft, wordt de kern van de herziening gevormd door de opname van de code voor de toepassing van IMO-instrumenten (III-code), die in 2013 is aangenomen en in 2016 in werking is getreden. De III-code vormt een belangrijke ontwikkeling, aangezien ze garandeert dat de nationale autoriteiten over de nodige middelen en bevoegdheden als vlaggenstaat beschikken om hun internationale verplichtingen na te komen. De III-code heeft ook de zevenjaarlijkse uitgebreide IMO-audit verplicht gesteld voor alle partijen bij het IMO-verdrag, iets wat al sinds 2009 het geval was voor de EU-lidstaten.

Gezien het belang ervan is de handhaving van het Internationaal Maritiem Arbeidsverdrag, dat alle aangelegenheden in verband met de arbeids- en levensomstandigheden van zeevarenden regelt, reeds in het EU-recht opgenomen door een afzonderlijke rechtshandeling⁸ die van toepassing is op vlaggenstaten⁹. Sociale regels zijn inderdaad cruciaal voor het welzijn van bemanningen en voor de veiligheid op zee (de menselijke factor is verantwoordelijk voor de meeste incidenten).

De herziening van de richtlijn havenstaatcontrole actualiseert de EU-regels en brengt ze in overeenstemming met de nieuwe toepasselijke internationale rechtsinstrumenten, namelijk het IMO-verdrag inzake ballastwaterbeheer en verdrag van Nairobi inzake het opruimen van wrakken. Om de doeltreffendheid te verbeteren, hebben de havenstaten die inspecties in het kader van de havenstaatcontrole uitvoeren hun werkzaamheden systematisch op regionale basis gecoördineerd. Het Memorandum van overeenstemming inzake toezicht op schepen door de havenstaat¹⁰ (hierna het “Memorandum van Parijs”), dat in 1982 is vastgesteld, is het eerste van negen intergouvernementele structuren. Alle 24 lidstaten van de Europese Economische Ruimte (EER) met zeehavens, alsmede Canada, de Russische Federatie¹¹ en het Verenigd Koninkrijk, zijn lid van het Memorandum van Parijs. De EU is geen lid.

De havenstaatcontrole van de EU is gebaseerd op de procedure en de instrumenten van het Memorandum van Parijs sinds 2009, toen de richtlijn werd aangenomen. Bijgevolg moeten ook verschillende ontwikkelingen en verbeteringen worden opgenomen waartoe de voorbije 14 jaar in het kader van het Memorandum van Parijs is besloten. Wat de richtlijn betreffende het onderzoek van ongevallen betreft, zijn verschillende definities en referenties bijgewerkt om rekening te houden met veranderingen in de internationale regelgeving, met name de IMO-code voor onderzoek naar ongevallen, en om terdege rekening te houden met de situatie van schepen in havens en ongevallen waarbij havenarbeiders betrokken zijn.

⁸ Richtlijn 2013/54/EU van het Europees Parlement en de Raad van 20 november 2013 betreffende bepaalde verantwoordelijkheden van de vlaggenstaat met betrekking tot de naleving en de handhaving van het Verdrag betreffende maritieme arbeid, 2006 (PB L 329 van 10.12.2013, blz. 1).

⁹ En door een herziening van de richtlijn havenstaatcontrole wat betreft het deel handhaving door de havenstaat – Richtlijn 2013/38/EU van het Europees Parlement en de Raad van 12 augustus 2013 tot wijziging van Richtlijn 2009/16/EG betreffende havenstaatcontrole (PB L 218 van 14.8.2013, blz. 1).

¹⁰ www.parismou.org

¹¹ Na de invasie van Oekraïne werd het lidmaatschap van het Memorandum van Parijs van de Russische Federatie in mei 2022 opgeschort.

De Commissie stelt voor de reikwijdte van de richtlijnen betreffende havenstaatcontrole en het onderzoek van ongevallen uit te breiden tot vissersvaartuigen die ernstige veiligheidsproblemen blijven opleveren. Een vrijwillig systeem van havenstaatcontrole voor vissersvaartuigen van meer dan 24 meter die EU-havens aandoen, zal worden voorzien voor lidstaten die deze inspecties wensen uit te voeren, waardoor een tweede verdedigingslinie voor dat type vaartuigen wordt geboden. De hoofdverantwoordelijkheid voor de veiligheid van vissersvaartuigen ligt immers bij de vlaggenstaat, aangezien kleinere vissersvaartuigen doorgaans geen buitenlandse havens aandoen en in veel gevallen niet binnen de reikwijdte van internationale verdragen vallen. Het ongevallenonderzoek zal nu niet alleen betrekking hebben op grotere vissersvaartuigen, maar zal gedeeltelijk worden uitgebreid tot de ernstigste ongevallen waarbij kleinere vissersvaartuigen van minder dan 15 meter betrokken zijn, waarbij de administratieve lasten tot het noodzakelijke minimum worden beperkt.

Wat verontreiniging vanaf schepen betreft, wordt de reikwijdte van de richtlijn uitgebreid tot de volledige vijf bijlagen bij het Marpol-verdrag van de IMO¹². De richtlijn zal niet alleen betrekking hebben op illegale lozingen van olie en schadelijke vloeistoffen (de huidige reikwijdte), maar ook op illegale lozingen van schadelijke stoffen in verpakte vorm, afvalwater, afval en afvoerwater en residuen van reinigingssystemen voor uitlaatgassen (gaswassers). Dat is ook een belangrijke bijdrage tot de doelstellingen van de Europese Green Deal, waarin wordt gestreefd naar nulverontreiniging en ambities op het vlak van duurzame en slimme mobiliteit die ook deze andere schadelijke stoffen omvatten.

De afstemming op het Marpol-verdrag staat centraal in de herziening van de richtlijn verontreiniging vanaf schepen. Het Europees Parlement en de Raad hebben in 2019 een herziening van de richtlijn gevraagd toen de herziene richtlijn betreffende havenontvangstvoorzieningen voor ladingresiduen en afval¹³ werd vastgesteld. Bedoeling was de overeengekomen strengere regels voor havenontvangstvoorzieningen aan te vullen om te vermijden dat die onbedoeld voor meer illegale lozingen op zee zouden zorgen.

Wegens de hierboven geschetste herzieningen en de bredere ontwikkelingen in het algemene regelgevingskader sinds 2013 moet ook het mandaat van het EMSA worden geactualiseerd om beter rekening te houden met de groeiende rol die het Agentschap speelt bij de ondersteuning van veel aspecten van het maritiem vervoer, zoals veiligheid, preventie van verontreiniging, milieubescherming, klimaatactie, beveiliging, toezicht, crisisbeheersing en digitalisering. Het herziene mandaat zal niet alleen een afspiegeling zijn van de taken die de Commissie en de lidstaten sinds 2013 aan het Agentschap hebben toevertrouwd, maar ook van de nieuwe taken op het gebied van veiligheid en duurzaamheid die uit dit wetgevingspakket voortvloeien. Het Agentschap zal ook klaar voor de toekomst worden gemaakt door op verdere ontwikkelingen te anticiperen, met name op het gebied van digitalisering en automatisering.

3. Een impuls voor meer ecologische duurzaamheid

¹² De zesde bijlage heeft betrekking op de uitstoot van luchtverontreinigende stoffen en valt reeds gedeeltelijk onder de EU-wetgeving (zwavelrichtlijn) of zal later in overweging worden genomen, en is onderworpen aan een herzieningsclausule in de herziene richtlijn inzake verontreiniging vanaf schepen (NOx, zwerfvuil op zee en onderwaterlawaai).

¹³ Richtlijn (EU) 2019/883 van het Europees Parlement en de Raad van 17 april 2019 inzake havenontvangstvoorzieningen voor de afvalafgifte van schepen, tot wijziging van Richtlijn 2010/65/EU en tot intrekking van Richtlijn 2000/59/EG (PB L 151 van 7.6.2019, blz. 116).

Rekening houdend met het volume en het aandeel van de vervoerde goederen en de bijdrage aan de Europese en de wereldeconomie is de zeevaart momenteel een van de schoonste vervoerswijzen¹⁴. Het waarborgen van de hoogstaande kwaliteit en de veiligheid is essentieel om de sector aantrekkelijk te houden. De zeevaart is echter ook een belangrijke oorzaak van broeikasgassen en is verantwoordelijk voor aanzienlijke lucht- en waterverontreiniging die schadelijk is voor het mariene milieu, de biodiversiteit en de koolstofveerkracht van de zee en voor de gezondheid van kustbewoners. Aangezien het wegvervoer en andere economische sectoren decarboniseren of de uitstoot van andere verontreinigende stoffen snel beperken, zal de zeevaart daartoe een relatief grotere bijdrage moeten leveren. Daarom is er behoefte aan blijvende aandacht en maatregelen.

Met dit pakket wil de Commissie een kwalitatief hoogstaande scheepvaart en een moderne, schone en bloeiende zeevaartsector bevorderen die voldoet aan de relevante internationale en Europese verplichtingen. Het wetgevingskader van de EU moet degenen die de regels ontwijken of willen ontwijken, ontmoedigen en bestraffen en moet tegelijk investeringen in de toepassing van schone technologie en duurzame praktijken stimuleren. Dat is de enige manier om strenge mondiale normen te helpen vaststellen en de leiderspositie van de Europese scheepvaart in de wereld te behouden.

Bij de herziening van de vlaggenstaatrichtlijn wordt een doeltreffender kader ingevoerd dat gebaseerd is op een passend niveau en een passende kwaliteit van de inspecties van schepen en van het algemene toezicht op de vloot, op de capaciteitsopbouw van vlaggenstaatadministraties en op het beter meten van hun prestaties. Dat zal in de eerste plaats de veiligheid, maar ook de milieubescherming ten goede komen. Als in het kader van de internationale verdragen strengere milieuregels van kracht worden, wordt de verantwoordelijkheid van de vlaggenstaat om die regels te handhaven automatisch uitgebreid. De herziening van de richtlijn havenstaatcontrole zal ook de capaciteit van de lidstaten verhogen om een gebrekkige naleving op te sporen en te corrigeren, niet alleen van de regels en normen op het vlak van veiligheid maar ook op het vlak van de preventie van verontreiniging.

Bovendien wijzigt de herziening van de richtlijn havenstaatcontrole specifiek het scheepsrisicoprofiel waarop inspecties worden gebaseerd, zodat meer rekening kan worden gehouden met milieufactoren. In het scheepsrisicoprofiel van vracht- en passagiersschepen van meer dan 5 000 brutoton, die als meest vervuilend worden beschouwd, zal rekening worden gehouden met de IMO-koolstofindex van het vaartuig. Voor alle schepen die voor havenstaatcontrole in aanmerking komen, zal in de wegingsfactor van het te inspecteren schip meer belang worden gehecht aan eerder vastgestelde milieugerelateerde tekortkomingen en aanhoudingen (in het kader van het Marpol-verdrag en de verdragen inzake ballastwater en schadelijke aangroeiwerende systemen).

De herziening van de richtlijn betreffende verontreiniging vanaf schepen zal de bescherming van het mariene milieu versterken, niet alleen doordat de reikwijdte wordt afgestemd op de internationale normen maar ook doordat de handhaving van de internationale regels inzake grensoverschrijdende verontreiniging vanaf schepen doeltreffender wordt. De nieuwe richtlijn heeft tot doel de nationale autoriteiten voor opsporing en verificatie van verontreiniging, met name illegale lozingen, in staat te stellen zorgvuldiger en

¹⁴ *Rail and waterborne — best for low-carbon motorised transport*, Studie van het Europees Milieuagentschap, 2021.

gecoördineerder op te treden. Dat zal worden bereikt door verbeterde digitale instrumenten, capaciteitsopbouw en opleiding op maat, en door de lidstaten te verplichten rapporten in te voeren in een geïntegreerd systeem dat door het EMSA wordt beheerd. De herziening moet ook passende nationale maatregelen tegen inbreuken mogelijk maken door de vaststelling en toepassing van een robuuster sanctiekader, zonder afbreuk te doen aan de mogelijkheid om strafrechtelijke sancties op te leggen in het kader van de richtlijn milieucriminaliteit¹⁵.

Hoewel de huidige richtlijn inzake verontreiniging vanaf schepen geen betrekking heeft op de uitstoot van luchtverontreinigende stoffen, zal de Commissie, gezien de gevolgen ervan voor de luchtkwaliteit in haven- en kustgebieden, beoordelen hoe die in de toekomst kunnen worden opgenomen op basis van nieuwe gegevens en ervaringen van het EMSA met betrekking tot de handhaving van de relevante wettelijke voorschriften inzake luchtverontreiniging door zwavel- (SOx) en stikstofoxiden (NOx) in bijlage VI bij het Marpol-verdrag. Daartoe wordt in de voorgestelde herziene verordening inzake het mandaat van het EMSA meer aandacht besteed aan het vermogen van het Agentschap om technische bijstand te verlenen voor de handhaving van de toepasselijke NOx- en SOx-regels.

In de loop der jaren werd steeds meer een beroep op het EMSA gedaan om de Commissie en de lidstaten bij te staan in de verduurzaming van het zeevervoer. Sinds zijn oprichting is het Agentschap bevoegd voor verontreiniging van de zee en verleent het zeer doeltreffende, extra operationele capaciteit door middel van vaartuigen voor de bestrijding van olieverontreiniging, die stand-by zijn in het geval van olielozingen. Met de herziening van de zwavelrichtlijn in 2012 is het EMSA een belangrijke rol gaan spelen bij de uitvoering en handhaving van de EU-regels inzake luchtmissies door schepen. Het gaat om zowel technische bijstand, door het hosten van databanken die de controles van de lidstaten onderbouwen, als operationele bijstand, door de opsporing van emissies met RPAS¹⁶ op verzoek van de lidstaten of als aanvulling op hun beschikbare surveillancecapaciteit. Wat de uitstoot van broeikasgassen door schepen betreft, beheert het EMSA het systeem voor rapportage, monitoring en verificatie van de EU¹⁷. Het EMSA helpt de lidstaten ook bij de toepassing van de verplichtingen inzake scheepsrecycling, onderwaterlawaai en plasticvervuiling.

Het EMSA levert ook belangrijke technische en wetenschappelijke expertise aan de Commissie en de lidstaten om binnen de IMO vooruitgang te boeken op het vlak van alle milieuaangelegenheden in het kader van de Green Deal, en door het uitbrengen van state-of-the-art-rapporten, studies over duurzaamheidskwesties (verlies van containers, ontgassen van vracht, zwarte koolstof) en richtsnoeren voor maritieme en havenautoriteiten, onder meer over walstroom.

De nieuwe taken die in dit pakket worden uiteengezet, moeten beter in het herziene mandaat worden opgenomen en gepaard gaan met voldoende middelen. Voorts zal het nieuwe rechtskader voor zeevervoer, dat is vastgesteld als onderdeel van het “Fit for 55”-pakket, het streven naar duurzaamheid verder versterken. De Commissie zal de steun van het EMSA blijven gebruiken voor de uitvoering van de FuelEU Zeevaart-verordening en de uitbreiding van het emissiehandelssysteem tot de zeevaart. Bijstand bij ontwikkelingen op het gebied van

¹⁵ Voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad inzake de bescherming van het milieu door middel van het strafrecht en tot vervanging van Richtlijn 2008/99/EG (COM(2021) 851 final).

¹⁶ Op afstand bestuurde luchtvaartsystemen.

¹⁷ Thetis-module voor monitoring, rapportage en verificatie - <https://www.emsa.europa.eu/tackling-air-emissions/greenhouse-gas.html>

regelgeving in het kader van de IMO zal eveneens belangrijk zijn. Een hoofdprioriteit voor de toekomst is het verstrekken van een proactieve analyse van de veiligheidsrisico's van het gebruik van alternatieve brandstoffen die weinig of geen broeikasgassen uitstoten en het blijven ondersteunen en bevorderen van de operationele invoering en uitrol van die brandstoffen door richtsnoeren en onderzoek.

4. Digitalisering als katalysator

Digitalisering staat centraal in het maritiem pakket. Ontwikkelingen op het vlak van IT en slimme technologieën zijn cruciaal voor meer informatie-uitwisseling en transparantie en bijgevolg voor de handhaving van de regels. Digitalisering vermindert de last voor marktdeelnemers en overheden, en zorgt in het algemeen voor een doeltreffender EU-kader en een efficiëntere logistieke keten. Het EMSA speelt een centrale rol als host en technisch ontwikkelaar van systemen en diensten voor maritieme informatie en monitoring die interoperabiliteit en compatibiliteit waarborgen. Die systemen en diensten versterken de ondersteuning van lidstaten met verantwoordelijkheden als vlaggen-, haven- en/of kuststaat.

Het gebruik van papieren procedures bleek tijdens de COVID-19-pandemie bijzonder ongeschikt, omdat er geen middelen waren om een tijdelijke verlenging van certificaten te controleren en te vergemakkelijken. De voorstellen betreffende vlaggenstaat- en havenstaatcontrole voorzien in en stimuleren een groter gebruik van digitale oplossingen. De herziene vlaggenstaatrichtlijn heeft tot doel de vlaggen van de lidstaten te digitaliseren via e-certificeringsregisters voor deling van e-certificaten, voortbouwend op IT-oplossingen van het EMSA en een algemeen beschikbaar technisch protocol dat interoperabiliteit op EU-niveau mogelijk maakt.

Tegelijk zal de richtlijn havenstaatcontrole het gebruik van elektronische certificaten aanmoedigen, met name door het gebruik ervan te koppelen aan het scheepsrisicoprofiel, en voorzien in een gemeenschappelijk gegevensinstrument, een valideringsinstrument en een register op EU-niveau. De afgifte van e-certificaten door vlaggenstaten of erkende organisaties die namens hen optreden, zal worden gestimuleerd door een nieuwe parameter in het scheepsrisicoprofiel, waardoor gecertificeerde schepen minder vaak geïnspecteerd zullen worden in het kader van de havenstaatcontrole.

De uitrol van bestaande en nieuwe technologieën kan de sector ook helpen bijdragen tot de groene transitie. De digitalisering van de procedures om de toepassing van de richtlijn inzake verontreiniging vanaf schepen te waarborgen, zal de doeltreffendheid ervan vergroten. De identificatie van vermeende vervuilers zal worden vergemakkelijkt door de geïntegreerde capaciteit van de verschillende systemen die door het EMSA worden beheerd: CleanSeaNet¹⁸ voor aardobservatie om verontreiniging op te sporen, THETIS-EU¹⁹ voor haveninspectie en SafeSeaNet²⁰ voor de monitoring van het scheepsverkeer en de uitwisseling van informatie om vermeende vervuilers te helpen identificeren. De systematische rapportage van gegevens en de uitwisseling van gerichte informatie met nationale overheden zullen leiden tot een betere handhaving en uiteindelijk tot minder verontreiniging.

Het EMSA heeft de voorbije jaren al aanzienlijke vooruitgang geboekt op het gebied van digitalisering van zijn activiteiten en diensten aan de Commissie, de lidstaten en de bredere

¹⁸ [Satellietdiensten - CleanSeaNet - EMSA - Europees Agentschap voor maritieme veiligheid \(europa.eu\)](#)

¹⁹ [THETIS EU - EMSA - Europees Agentschap voor maritieme veiligheid \(europa.eu\)](#)

²⁰ [SafeSeaNet - EMSA - Europees Agentschap voor maritieme veiligheid \(europa.eu\)](#)

maritieme gemeenschap. De digitale systemen en instrumenten van het Agentschap zijn wereldwijd een referentie geworden. Het mandaat van het Agentschap zal worden herzien in het licht van de uitgebreide digitale capaciteit. Het gaat onder meer om de invoering van het Europees maritiem éénloketsysteem via een gegevensreeks met gemeenschappelijke specificaties voor meldingsverplichtingen van de lidstaten in havens, de scheepsdatabank met scheepsidentificatiegegevens en gegevens over vrijstellingen voor scheepsrapportering. Het Agentschap ontwikkelt ook voortdurend zijn geïntegreerde maritieme diensten ter ondersteuning van het toezicht door de lidstaten en andere EU-agentschappen voor een ruim scala van kustwachttaken.

Het Agentschap heeft nieuwe taken gekregen in het kader van het “Fit for 55”-pakket, zoals het opzetten van nalevingsinstrumenten voor het emissiehandelssysteem en de FuelEU Zeevaart-verordening, op basis van zijn bestaande systemen en diensten. Zoals uiteengezet in de gezamenlijke mededeling en het actieplan inzake de EU-strategie voor maritieme veiligheid²¹, speelt het Agentschap een belangrijke rol in het leveren van versterkte bewakingscapaciteit via zijn geïntegreerde maritieme diensten en de vrijwillige gemeenschappelijke gegevensuitwisselingsstructuur (CISE), alsook bij het verlenen van bijstand voor weerbaarheid op het gebied van cyberbeveiliging. De Russische oorlog tegen Oekraïne en de COVID-19-pandemie hebben de toegevoegde waarde aangetoond van EMSA-ondersteuning voor de inspanningen van de EU op het gebied van maritieme bewaking, noodplanning en crisisparaatheid en -respons bij maritieme gebeurtenissen, door middel van een versterkt centrum voor maritiem bewustzijn dat dag en nacht actief is. Om dergelijke kwalitatief hoogstaande diensten te kunnen blijven verstrekken, heeft het Agentschap voldoende middelen nodig.

5. Vertrouwen en samenwerking bevorderen

Het maritieme veiligheidsbeleid van de EU is altijd gebaseerd geweest op nauwe samenwerking tussen alle betrokkenen: de Commissie, de EU-lidstaten en belanghebbenden. Dat beleid werd in de loop der tijd ook uitgebreid tot handhaving van de milieuwetgeving. Vertrouwen in de zeevaart is immers essentieel, omdat er zonder die sector geen sprake kan zijn van veilige en kwalitatief hoogstaande scheepvaart en — bij uitbreiding — van handel over zee.

Het EMSA is opgericht om de gezamenlijke activiteiten van de Commissie en de EU-landen om het hoogste veiligheidsniveau in de EU-wateren en langs de EU-kusten te waarborgen, te vergemakkelijken. De bezoeken van het EMSA aan maritieme instanties helpen de Commissie bij het vervullen van haar taak om te controleren of de EU-wetgeving adequaat wordt toegepast en gehandhaafd door de lidstaten. Zo kunnen de lidstaten ook goede praktijken en informatie over uitdagingen uitwisselen. De activiteiten en diensten van het EMSA verbeteren de informatie-uitwisseling en versterken de samenwerking en de vertrouwensopbouw tussen maritieme instanties in Europa, met de buurlanden en met de rest van de wereld, met name via het gezamenlijke optreden van de EU-landen in de IMO.

De initiatieven die in het maritieme pakket zijn opgenomen, hebben tot doel het vertrouwen en de samenwerking tussen alle partijen verder te verdiepen. De vlaggenstaatrichtlijn zal de uitwisseling van informatie tussen vlaggenstaten over de resultaten van inspecties, kwesties

²¹ Gezamenlijke mededeling aan het Europees Parlement en de Raad betreffende de actualisering van de strategie van de EU voor maritieme veiligheid en haar actieplan “Een versterkte EU-strategie voor maritieme veiligheid voor evoluerende maritieme dreigingen” (JOIN(2023) 8 final).

van gemeenschappelijk belang, toezicht op erkende organisaties en problemen in verband met de naleving door de vlaggenstaat in het algemeen vergemakkelijken. Dat zal worden gefaciliteerd door systemen die door het EMSA worden beheerd, zoals THETIS, en door de Commissie, die een speciale deskundigengroep zal oprichten.

De herziening van de richtlijn havenstaatcontrole zal de coördinatie verbeteren, die grotendeels is gebaseerd op het beginsel van de verdeling van de lasten en de harmonisatie van inspecties. Het EMSA zal de uitvoering ondersteunen via een nieuw en verbeterd programma voor beroepsontwikkeling en -opleiding (na kwalificatie) voor zowel inspecteurs van de havenstaat als inspecteurs/ controleurs/ auditeurs van de vlaggenstaat.

Net als de richtlijn havenstaatcontrole voorzag de richtlijn betreffende onderzoek van ongevallen vanaf het begin in een kader voor samenwerking tussen de lidstaten om informatie uit te wisselen over opgedane ervaringen en beste praktijken. Het EMSA zal zijn steun aan nationale instanties voor ongevalsonderzoek verder opvoeren door een pool van deskundigen uit verschillende disciplines beschikbaar te stellen, die op verzoek van dienst kunnen zijn. Het Agentschap zal ook gespecialiseerde instrumenten en apparatuur kunnen uitlenen aan lidstaten die aanvullende steun nodig hebben, waardoor schaalvoordelen in de hele EU mogelijk worden.

Het EMSA zal ook de samenwerking tussen de lidstaten versterken bij de toepassing en doeltreffendere handhaving van de richtlijn inzake verontreiniging vanaf schepen. Een belangrijke tekortkoming die bij de evaluatie van de richtlijn werd vastgesteld, was het gebrek aan consistente uitwisseling van informatie en deskundigheid om verontreiniging doeltreffend op te sporen, te controleren en te bestraffen. Het EMSA zal de autoriteiten die verantwoordelijk zijn voor opsporing, verificatie en de verzameling van bewijsmateriaal voorzien van betere monitoringinstrumenten voor informatie-uitwisseling, begeleiding en opleiding. De herziening omvat ook de oprichting van een speciale deskundigengroep om samenwerking te bevorderen. Ten slotte zal het mogelijk worden om andere milieuwetgeving op het gebied van lucht- en waterverontreiniging en scheepsrecycling toe te passen.

Haven-, vlaggen- en kuststaten krijgen steeds meer taken toegewezen, met name als gevolg van de dubbele digitale en groene transitie. De verantwoordelijke instanties moeten ook over steeds meer deskundigheid beschikken. Tegelijk moeten de lidstaten steeds zuiniger omspringen met schaarser wordende middelen. Daardoor zal de vraag naar begeleiding, technische bijstand en expertise van het EMSA blijven groeien. Het Agentschap moet over voldoende middelen beschikken om aan die grotere vraag te voldoen.

Het EMSA helpt de Commissie ook steeds meer om EU-oplossingen en -normen wereldwijd te promoten. Zo is het robuuste kader voor havenstaatcontrole dat in de EU is ontwikkeld, een wereldwijde referentie geworden. Er is samenwerking tot stand gebracht tussen het EMSA en andere regionale memoranda van overeenstemming inzake havenstaatcontrole, zoals het Memorandum van Tokio en het Memorandum voor het Middellandse Zeegebied, waarbij inspectiegegevens tussen de memoranda van overeenstemming worden gedeeld. Naast zijn werkzaamheden in het kader van het Memorandum van Parijs beheert het EMSA de databank voor rapportage over inspecties in het kader van het Memorandum voor het Middellandse Zeegebied.

Via technische ondersteuning draagt het EMSA bij tot de EU-coördinatie binnen de IMO en bevordert het de wereldwijde samenwerking voor een veilige, schone en moderne

scheepvaart. Aan maritieme instanties van derde landen kan bijstand op ad-hocbasis worden verleend, voortbouwend op de reeks capaciteitsopbouwdiensten van het Agentschap. Dergelijke bijstand is al permanent beschikbaar voor buurlanden en kandidaat-lidstaten en zal in het kader van het herziene mandaat worden vergemakkelijkt.

6. Conclusie

Het EU-kader voor maritieme veiligheid zorgt voor een kwalitatief hoogstaande scheepvaart in de EU-wateren, beschermt de handel, passagiers, burgers in het algemeen en het milieu, ondersteunt de interne markt en versterkt de internationale voortrekkersrol en de strategische autonomie van de EU. Het maritieme beleid van de EU versterkt het gelijke speelveld voor de EU-lidstaten en houdt rekening met de noodzaak om het concurrentievermogen van de sector en de belangen van de EU wereldwijd te beschermen. Bepaalde EU-wetgeving is wereldwijd van invloed op de maritieme veiligheid, bijvoorbeeld de EU-wetgeving inzake minimumnormen voor erkende organisaties en de opleiding en diplomering van zeevarenden. Dankzij haar deskundigheid, ervaring en politieke ambitie speelt de EU bovendien een sleutelrol binnen de IMO en helpt zij de organisatie te voldoen aan strengere veiligheids- en milieunormen.

De zeevaart bevindt zich op een keerpunt. De sector is een ingrijpende transformatie begonnen om zijn ecologische duurzaamheid te vergroten en bij te dragen tot de inspanningen om de klimaatverandering tegen te gaan. In het kader van de Europese Green Deal heeft de EU zich proactief opgesteld met haar “Fit for 55”-pakket en heeft zij binnen de IMO haar inspanningen voortgezet om te verzekeren dat de scheepvaart wereldwijd zijn steentje bijdraagt om de klimaatverandering en de vervuiling te beperken. Het is van het grootste belang dat de internationale milieuwetgeving beter wordt gehandhaafd door de regels inzake naleving en aansprakelijkheid voor illegaal gedrag en illegale verontreiniging aan te passen. Digitalisering biedt een geweldige kans om de veiligheid en de duurzaamheid te verbeteren, maar die kans moet ten volle worden benut. Voor de toekomstige autonome schepen en slimme systemen zijn voorbereidingen, tests, moderne regelgeving en opleiding en omscholing nodig. Er moet ook meer aandacht uitgaan naar de gezondheid, de veiligheid en de arbeids- en levensomstandigheden van zeevarenden en van werknemers in de zeevaart in het algemeen.

De COVID-19-pandemie en het nieuwe geopolitieke klimaat als gevolg van de Russische oorlog tegen Oekraïne hebben de noodzaak en de voordelen van een nauwe samenwerking tussen de Commissie, de lidstaten en belanghebbenden in het algemeen duidelijk gemaakt. Een robuust EU-kader voor maritieme veiligheid en voldoende middelen voor het EMSA zullen die samenwerking vergemakkelijken en versterken en de maritieme instanties van de EU helpen hun taken te vervullen. Tegelijk zal dat kader bijdragen tot een sterker Europa in de wereld en de stem van de EU in de IMO en in andere internationale fora versterken.

De Commissie verzoekt de EU-wetgevers om de wetgevingsinitiatieven in dit pakket snel aan te nemen en zo een kwalitatief hoogstaande, schone en moderne scheepvaart in de EU te ondersteunen.