

II

*(Mededelingen)*MEDEDELINGEN VAN DE INSTELLINGEN, ORGANEN EN INSTANTIES VAN
DE EUROPESE UNIE

EUROPESE COMMISSIE

Mededeling van de Commissie

Richtsnoeren betreffende de handhaving van de verplichtingen op grond van de verordening inzake scheepsrecycling met betrekking tot de inventaris van gevaarlijke materialen van vaartuigen die in Europese wateren varen

(2020/C 349/01)

Inleiding

Overeenkomstig de EU-verordening inzake scheepsrecycling ⁽¹⁾ moeten alle bestaande schepen die een EU-vlag of een andere dan een EU-vlag voeren en een haven of een ankerplaats van een lidstaat aandoen, vanaf 31 december 2020 een inventaris van gevaarlijke materialen aan boord hebben met een certificaat of verklaring van overeenstemming, al naargelang.

Belanghebbenden uit de sector hebben aan de Commissie meegedeeld dat de scheepsinspecties en de opstelling van gecertificeerde inventarissen van gevaarlijke materialen door de COVID-19-maatregelen ernstig zijn bemoeilijkt. Door de lockdownmaatregelen en de wijdverspreide reisbeperkingen die zijn opgelegd om de COVID-19-crisis onder controle te krijgen, zou het voor veel scheepseigenaren (of hun gemachtigden) onmogelijk zijn geweest de inventarissen van gevaarlijke materialen op te stellen, maar zou het ook voor de inspecteurs en erkende organisaties van de vlaggenstaten onmogelijk zijn geweest deze inventarissen te controleren en te certificeren.

Bijgevolg schatten belanghebbenden uit de sector dat duizenden schepen waarschijnlijk niet aan de verplichtingen in verband met de inventaris van gevaarlijke materialen zullen kunnen voldoen en tegen de uiterste datum van 31 december 2020 niet over de vereiste certificering zullen beschikken.

Gezien de problemen ten gevolge van COVID-19 is het dus wenselijk gezamenlijke richtsnoeren vast te stellen met het oog op een geharmoniseerde handhaving door de autoriteiten van de EU-havenstaten bij scheepsinspecties vanaf 1 januari 2021.

Algemene richtsnoeren

Als basisbeginsel geldt dat de verantwoordelijkheid voor de nakoming van de verplichtingen in verband met de inventaris van gevaarlijke materialen bij de scheepseigenaar blijft berusten en dat de autoriteiten van de EU-havenstaten instaan voor de controle van de nakoming van deze wettelijke verplichtingen.

Toch zal het soms noodzakelijk zijn dat de lidstaten bij de handhaving van deze verplichtingen rekening houden met de uitzonderlijke omstandigheden ten gevolge van de COVID-19-crisis, aangezien deze omstandigheden het tijdelijk onmogelijk of uiterst moeilijk maken om aan de verplichtingen te voldoen.

Gezien haar banden met het evenredigheidsbeginsel ⁽²⁾ kan overmacht als een algemeen beginsel van het EU-recht worden gezien, waarop zelfs bij ontstentenis van uitdrukkelijke bepalingen een beroep kan worden gedaan ⁽³⁾. Wat betreft de inhoud van het begrip overmacht, luidt de definitie ervan in de vaste rechtspraak van het Hof van Justitie als volgt:

⁽¹⁾ Verordening (EU) nr. 1257/2013 van het Europees Parlement en de Raad van 20 november 2013 inzake scheepsrecycling, en tot wijziging van Verordening (EG) nr. 1013/2006 en van Richtlijn 2009/16/EG (PB L 330 van 10.12.2013, blz. 1).

⁽²⁾ Zie, in die zin, mededeling van de Commissie van 1988 met betrekking tot overmacht in het Europese landbouwwrecht, C(88) 1696 (PB C 259 van 6.10.1988, blz. 10).

⁽³⁾ Zie zaak 71/87, Inter-Kom, EU:C:1988:186, punten 10-17 en zaak C-12/92, Huygen e.a., EU:C:1993:914, punt 31, herhaaldelijk gevolgd door het Gerecht, met name in zaak T-220/04, Spanje/Commissie, EU:T:2007:97, punten 165-172. Zie ook conclusie van advocaat-generaal Trstenjak in zaak C-101/08, Audiflux, EU:C:2009:410, punt 71.

“Volgens vaste rechtspraak, ontwikkeld in diverse gebieden van het Unierecht, moet onder het begrip overmacht worden verstaan abnormale en onvoorzienbare omstandigheden die zich hebben voorgedaan buiten toedoen van degene die zich erop beroept, en waarvan de gevolgen ondanks alle voorzorgsmaatregelen niet konden worden vermeden” ⁽⁴⁾.

In het specifieke geval van de handhaving van de verplichtingen die uit de EU-verordening inzake scheepsrecycling voortvloeien, kan echter niet automatisch een beroep worden gedaan op overmacht.

In dit kader worden de lidstaten verzocht de specifieke omstandigheden van elke scheepseigenaar en de mate waarin deze rechtspraak van toepassing kan zijn, zorgvuldig te beoordelen.

De lidstaten worden ook verzocht om bij hun beoordeling terdege rekening te houden met de termijn tussen de inwerkingtreding van de verordening inzake scheepsrecycling en de datum waarop de verplichtingen inzake de inventaris van gevaarlijke materialen toepasselijk worden, en te bekijken of en in welke mate die termijn door de betrokken scheepseigenaar is benut om zich op de nakoming van die verplichtingen voor te bereiden.

Daarnaast moet er ook op worden gewezen dat het Europees Agentschap voor maritieme veiligheid (EMSA) in oktober 2019 richtsnoeren heeft bekendgemaakt voor de inspecties die de EU-havenstaten met het oog op de handhaving van de verordening inzake scheepsrecycling moeten uitvoeren ⁽⁵⁾. Deze richtsnoeren van het EMSA hebben tot doel de lidstaten en de door hen aangeduide inspecteurs bij te staan bij de naleving van de vereisten van de verordening inzake scheepsrecycling en de richtlijn inzake havenstaatcontrole ⁽⁶⁾, wat betreft de inspecties die op grond van deze beide instrumenten worden uitgevoerd. Deze richtsnoeren vormen een niet-bindend referentiedocument dat zowel technische informatie als procedurele richtsnoeren bevat en zo bijdraagt aan een geharmoniseerde uitvoering en handhaving van de bepalingen van de verordening inzake scheepsrecycling en de richtlijn inzake havenstaatcontrole. Over het algemeen verdient het daarom aanbeveling dat de EU-havenstaten deze EMSA-richtsnoeren bij hun inspecties opvolgen.

In dit verband wordt in het bijzonder verwezen naar de algemene overwegingen in de EMSA-richtsnoeren (in afdeling 6.3.2) met betrekking tot de handhavingsmaatregelen die moeten worden genomen in geval van niet-nakoming. De richtsnoeren luiden: “Indien in verband met scheepsrecycling niet-nakomingen worden vastgesteld, dient de inspecteur te beslissen welke passende maatregelen moeten worden genomen. De inspecteur moet er voldoende van overtuigd zijn dat de eventuele niet-nakomingen in verband met scheepsrecycling die bij de inspectie zijn bevestigd of aan het licht zijn gekomen, zullen worden rechtgezet in overeenstemming met de bepalingen van de verordening inzake scheepsrecycling”. In de richtsnoeren van het EMSA wordt voorts benadrukt dat “de inspecteur naar zijn beroepsmatig oordeel dient te beslissen welke passende maatregel(en) voor elke vastgestelde niet-nakoming in verband met scheepsrecycling moet(en) worden genomen”. Deze algemene richtsnoeren moeten ook worden gevolgd wanneer niet-nakomingen worden vastgesteld die verband houden met de verplichtingen betreffende de inventaris van gevaarlijke materialen en het gevolg zijn van de COVID-19-crisis.

Specifieke scenario's ten gevolge van COVID-19

In het kader van de handhaving van de verordening inzake scheepsrecycling is de kans groot dat de autoriteiten van de EU-havenstaten te maken zullen krijgen met twee specifieke scenario's ten gevolge van COVID-19 waarvoor een meer geharmoniseerde benadering bij inspecties nodig kan zijn, gebaseerd op de hierboven genoemde algemene richtsnoeren. Er wordt voorgesteld om deze geharmoniseerde benadering tijdelijk toe te passen gedurende een beperkte termijn van zes maanden na de datum waarop de verplichtingen in verband met de inventaris van gevaarlijke materialen van toepassing worden op bestaande vaartuigen die een EU-vlag of een andere dan een EU-vlag voeren en EU-havens aandoen (d.w.z. tot en met 30 juni 2021).

1) Vaartuigen zonder geldige inventaris van gevaarlijke materialen en/of bijbehorend certificaat

In dit scenario kan een vaartuig na 31 december 2020 een EU-haven aandoen zonder geldige inventaris van gevaarlijke materialen en/of bijbehorend certificaat aan boord (inventariscertificaat of “geschikt voor recycling”-certificaat voor vaartuigen die een EU-vlag voeren, of verklaring van overeenstemming voor vaartuigen die een andere dan een EU-vlag voeren) en kan de scheepseigenaar/kapitein verklaren dat deze niet-nakoming het gevolg is van COVID-19.

In alle gevallen waarin niet wordt voldaan aan de verplichting om een geldige inventaris van gevaarlijke materialen en/of het desbetreffende certificaat aan boord te hebben, rust de bewijslast op de eigenaar/kapitein van het vaartuig. Hij moet bewijsmateriaal voorleggen waaruit blijkt dat alle mogelijke maatregelen zijn genomen om de nodige werkzaamheden te verrichten en de vereiste certificering te verkrijgen. Dit bewijs dat inspanningen zijn geleverd om de verplichtingen na te komen, kan bijvoorbeeld bestaan uit een overeenkomst voor monsterneming of een inspectie. Het kan ook bestaan uit een rechtvaardiging waarom het niet mogelijk was een gedeeltelijk samengestelde inventaris van gevaarlijke materialen en een in afdeling 2 genoemd bijbehorend certificaat te verkrijgen, inclusief bewijzen van het feit dat het onmogelijk was te voldoen aan andere elementen van de certificering dan de inspectie aan boord. Het is dan aan de inspecteur om, naar zijn beroepsmatig oordeel, geval per geval te beslissen of dit bewijsmateriaal aanvaardbaar is, afhankelijk van de specifieke omstandigheden van het desbetreffende vaartuig.

⁽⁴⁾ Zaak C-640/15, Vilkas, EU:C:2017:39, punt 53.

⁽⁵⁾ <http://www.emsa.europa.eu/news-a-press-centre/external-news/item/3721-guidance-on-inspections-of-ships-by-the-port-states-in-accordance-with-regulation-eu-1257-2013-on-ship-recycling.html>

⁽⁶⁾ Richtlijn 2009/16/EG van het Europees Parlement en de Raad van 23 april 2009 inzake havenstaatcontrole (PB L 131 van 28.5.2009, blz. 57).

Indien de inspecteur beslist om het bewijsmateriaal van de eigenaar/kapitein te aanvaarden, moet de inspecteur voor het inventariscertificaat of de verklaring van overeenstemming specificeren dat de documenten binnen een termijn van vier maanden na de inspectie moeten worden vervolledigd en goedgekeurd. Daarnaast moet het vaartuig een waarschuwing worden gegeven en moeten de resultaten van de inspectie en de waarschuwing in de module voor scheepsrecycling van THETIS-EU worden geregistreerd.

Indien deze plannen nog moeten worden gewijzigd na de inspectie, omdat er reis- of toegangsbeperkingen blijven gelden, moet de eigenaar/kapitein afdoend schriftelijk bewijsmateriaal van de inspecteurs van de inventarissen van gevaarlijke materialen voorleggen dat het niet mogelijk is geweest de oorspronkelijke plannen uit te voeren. Ook nu is het aan de inspecteur die de volgende inspectie uitvoert, om, naar zijn beroepsmatig oordeel, geval per geval te beslissen of dit bewijsmateriaal aanvaardbaar is, afhankelijk van de specifieke omstandigheden van het desbetreffende vaartuig.

In geval van een “geschikt voor recycling”-certificaat moet de eigenaar/kapitein van het vaartuig, indien de inspecteur het bewijsmateriaal aanvaardt na het geval per geval te hebben beoordeeld, een waarschuwing worden gegeven dat zij het “geschikt voor recycling”-certificaat moeten verkrijgen voordat het vaartuig de scheepsrecyclinginrichting binnenvaart. Aangezien het “geschikt voor recycling”-certificaat slechts drie maanden geldig is, moet het zo snel mogelijk worden opgesteld en goedgekeurd voordat het vaartuig uit dienst wordt genomen. De resultaten van de inspectie en de waarschuwing moeten in de module voor scheepsrecycling van THETIS-EU worden geregistreerd.

- 2) *Vaartuigen met een gedeeltelijk samengestelde inventaris van gevaarlijke materialen en bijbehorend goedgekeurd inventariscertificaat of “geschikt voor recycling”-certificaat (voor schepen die een EU-vlag voeren) of verklaring van overeenstemming (voor schepen die een andere dan een EU-vlag voeren) zonder (gerichte of steekproefsgewijze) monsterneming aan boord*

In dit scenario kan een vaartuig na 31 december 2020 een haven of ankerplaats in de EU aandoen met een inventaris van gevaarlijke materialen en het bijbehorende certificaat aan boord, waarbij die inventaris op afstand is samengesteld zonder monsterneming aan boord. Deze situatie kan zich voordoen wanneer de inspecties aan boord die uitgevoerd hadden moeten worden ter ondersteuning van de inventaris van gevaarlijke materialen, niet uitgevoerd konden worden door de beperkingen op vaartuiginspecties ten gevolge van de COVID-19-pandemie.

In alle gevallen waarin een certificaat is gebaseerd op een inventaris van gevaarlijke materialen zonder monsterneming aan boord, is die inventaris in beginsel niet aanvaardbaar omdat hij onvolledig is ⁽⁷⁾. Aangezien het sinds maart 2020 voor inspecteurs nagenoeg onmogelijk is geweest aan boord te gaan van schepen en deze inspecties uit te voeren, kan een dergelijke inspectie/monsterneming op afstand uitzonderlijk worden aanvaard, indien kan worden aangetoond dat de vlaggenstaat ermee instemt ⁽⁸⁾. In dit laatste geval moet het vaartuig bovendien ook gedocumenteerde plannen en regelingen aan boord hebben waarin staat vermeld wanneer het voor bekwame monsternemers haalbaar zal zijn om de inventaris van gevaarlijke materialen te vervolledigen, rekening houdend met de beperkingen ten gevolge van de COVID-19-pandemie. Het is dan aan de inspecteur om, naar zijn beroepsmatig oordeel, geval per geval te beslissen of dit bewijsmateriaal aanvaardbaar is, afhankelijk van de specifieke omstandigheden van het desbetreffende vaartuig.

Indien de inspecteur beslist om het bewijsmateriaal van de eigenaar/kapitein te aanvaarden, moet de inspecteur voor het inventariscertificaat of de verklaring van overeenstemming specificeren dat de documenten binnen een termijn van vier maanden na de inspectie moeten worden vervolledigd en goedgekeurd. Daarnaast moet het vaartuig een waarschuwing worden gegeven en moeten de resultaten van de inspectie en de waarschuwing in de module voor scheepsrecycling van THETIS-EU worden geregistreerd.

Indien deze plannen nog moeten worden gewijzigd na de inspectie, omdat er reis- of toegangsbeperkingen blijven gelden, moet de eigenaar/kapitein afdoend schriftelijk bewijsmateriaal van de inspecteurs van de inventarissen van gevaarlijke materialen voorleggen dat het niet mogelijk is geweest de oorspronkelijke plannen uit te voeren. Ook nu is het aan de inspecteur die de volgende inspectie uitvoert, om, naar zijn beroepsmatig oordeel, geval per geval te beslissen of dit bewijsmateriaal aanvaardbaar is, afhankelijk van de specifieke omstandigheden van het desbetreffende vaartuig.

In geval van een “geschikt voor recycling”-certificaat moet de eigenaar/kapitein van het vaartuig, indien de inspecteur het bewijsmateriaal aanvaardt na het geval per geval te hebben beoordeeld, een waarschuwing worden gegeven dat zij het “geschikt voor recycling”-certificaat moeten verkrijgen voordat het vaartuig de scheepsrecyclinginrichting binnenvaart. De resultaten van de inspectie en de waarschuwing moeten in de module voor scheepsrecycling van THETIS-EU worden geregistreerd.

⁽⁷⁾ Overeenkomstig artikel 5, lid 3, onder c), van de verordening wordt de inventaris van gevaarlijke materialen samengesteld rekening houdend met de toepasselijke IMO-richtsnoeren. Indien de monsterneming niet is voltooid, is de inventaris van gevaarlijke materialen niet in overeenstemming met deze richtsnoeren.

⁽⁸⁾ Naar verluidt is dit ook de oplossing die de Internationale Associatie van classificatiebureaus (International Association of Classification Societies — IACS) aan haar leden aanraadt, met de bijkomende aanbeveling dat de nog uit te voeren monsterneming op een latere datum wordt verricht.