

Vergaderjaar 2022–2023

36 308

Wijziging van de Binnenvaartwet in verband met de implementatie van Richtlijn (EU) 2017/2397 van het Europees Parlement en de Raad betreffende de erkenning van beroepskwalificaties in de binnenvaart en tot intrekking van de richtlijnen 91/672/EEG en 96/50/EG van de Raad

Nr. 4 HERDRUK¹

ADVIES AFDELING ADVISERING RAAD VAN STATE EN NADER RAPPORT ²

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State d.d. 14 december 2022 en het nader rapport d.d. 14 februari 2023, aangeboden aan de Koning door de Minister van Infrastructuur en Waterstaat. Het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State is cursief afgedrukt.

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 6 oktober 2022, nr. 2022002169, machtigde Uwe Majesteit de Afdeling advisering van de Raad van State haar advies inzake het bovenvermelde voorstel van wet rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 14 december 2022, nr. W17.22.0197/IV, bied ik U hierbij aan.

Het voorstel geeft de Afdeling advisering van de Raad van State aanleiding tot het maken van enkele inhoudelijke opmerkingen die hieronder worden besproken.

Bij Kabinetsmissive van 6 oktober 2022, no. 2022002169, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Infrastructuur en Waterstaat, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet tot wijziging van de Binnenvaartwet in verband met de implementatie van Richtlijn (EU) 2017/2397 van het Europees Parlement en de Raad betreffende de erkenning van beroepskwalificaties in de binnenvaart en tot intrekking van de richtlijnen 91/672/EEG en 96/50/EG van de Raad, met memorie van toelichting.

Het wetsvoorstel voorziet in de implementatie van richtlijn (EU) 2017/2397, die ten doel heeft het tot stand brengen van een gemeenschappelijk kader voor de erkenning van minimumberoepskwalificaties voor de binnen-

¹ i.v.m. correctie in het opschrift

² De oorspronkelijke tekst van het voorstel van wet en van de memorie van toelichting zoals voorgelegd aan de Afdeling advisering van de Raad van State is ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer

vaart.³ Met de richtlijn worden de voorwaarden en procedures vastgesteld voor de certificering van de beroepskwalificaties van personen die betrokken zijn bij het bedienen van een vaartuig dat de binnenwateren in de Unie bevaart en voor de erkenning van die kwalificaties in de andere lidstaten. De certificering van de beroepskwalificatie betrof enkel de schipper en wordt nu uitgebreid naar alle dekbemanningsleden en het ervaringsgerichte kwalificatiesysteem wordt gewijzigd in een competentiegericht kwalificatiesysteem.

Daartoe worden in het wetsvoorstel grondslagen gecreëerd voor verdere implementatie in het Binnenvaartbesluit en de Binnenvaartregeling.⁴

De Afdeling advisering van de Raad van State maakt opmerkingen over de certificerings- en erkenningstrajecten voor de opleidingen met betrekking tot de beroepskwalificaties en de terugwerkende kracht voor onderdelen van de wet. In verband daarmee is aanpassing van het wetsvoorstel en de toelichting wenselijk.

1. Certificerings- en erkenningstrajecten voor opleidingen

Met betrekking tot de uitvoering en handhaving van dit wetsvoorstel wordt in de toelichting onder meer opgemerkt dat de Inspectie Leefomgeving en Transport (hierna: ILT) is belast met de certificerings- en erkenningstrajecten voor de opleidingstrajecten en medische keuringen voor het binnenvaartpersoneel.⁵ Zoals de ILT in de uitgevoerde handhavings-, uitvoerings- en fraudebestendigheidstoets, de zogenoemde HUF-toets opmerkt, is het merendeel van soortgelijke taken in de binnenvaart bij het CBR belegd.⁶ Het CBR heeft ervaring met het afgeven van vergelijkbare documenten en het erkennen van opleidingsprogramma's, waardoor het beleggen van deze taken bij het CBR de uitvoerbaarheid van het wetsvoorstel zal vergroten. De toelichting maakt ten onrechte niet inzichtelijk waarom dergelijke taken niettemin bij de ILT worden belegd.

De Afdeling adviseert in de toelichting dragend te motiveren waarom is gekozen voor het beleggen van de taken met betrekking tot de certificerings- en erkenningstrajecten voor de opleidingstrajecten en medische keuringen voor het binnenvaartpersoneel bij de ILT.

1. Certificerings- en erkenningstrajecten voor opleidingen

Door een onduidelijke formulering in het wetsvoorstel is de indruk gewekt dat de ILT verantwoordelijk wordt voor alle certificerings- en erkennings-trajecten voor de opleidingstrajecten voor het binnenvaartpersoneel. Dit is echter niet het geval. Voor het merendeel zijn deze taken nu belegd bij het CBR en dat blijft ook zo. De ILT is, voor zover het gaat om in de Richtlijn genoemde kwalificaties, momenteel alleen belast met de erkenning van

³ Richtlijn (EU) 2017/2397 van het Europees Parlement en de Raad van 12 december 2017 betreffende de erkenning van beroepskwalificaties in de binnenvaart en tot intrekking van de richtlijnen 91/672/EEG en 96/50/EG van de Raad (PbEU 2017, L 345). Artikelen 10 en 38 van de richtlijn zijn inmiddels gewijzigd door Richtlijn (EU) 2021/1233 van het Europees Parlement en de Raad van 14 juli 2021 tot wijziging van Richtlijn (EU) 2017/2397 wat betreft de overgangsmaatregelen voor de erkenning van certificaten van derde landen.

⁴ Met het oog op de uiterste implementatiedatum van 17 januari 2022 is in de Binnenvaartregeling al gedeeltelijk uitvoering gegeven aan de implementatie van de richtlijn, zie Stct. 2022, 5098.

⁵ Zie paragraaf 7.1 «Uitvoering/Toezicht» van de memorie van toelichting.

⁶ De ILT is voor wat betreft de opleidingen momenteel uitsluitend belast met de erkenning van opleidingen voor veiligheidskundige voor de passagiersvaart. Het CBR is belast met de certificering en erkenning van alle overige vaardocumenten en vergunningen voor de binnenvaart.

opleidingen voor veiligheidkundige passagiersvaart. Nieuw is dat hiervoor een kwalificatiecertificaat voor de veiligheidkundige dient te worden afgegeven. Deze afgifte is wel een nieuwe en praktisch gezien lastig te organiseren taak voor de ILT. Het CBR heeft inmiddels informeel aangegeven dat zij ook de uitgifte van deze certificaten op zich wil nemen en op termijn ook de erkenning van de opleidingen kan gaan verzorgen. Hierover zijn overleggen gaande. In het gewijzigde wetsvoorstel is de desbetreffende passage gecorrigeerd.

2. Terugwerkende kracht

Er wordt op dit moment gestreefd naar de inwerkingtredingsdatum van uiterlijk 1 april 2023. In de toelichting staat dat aan onderdelen van de wet terugwerkende kracht kan worden verleend tot uiterlijk 17 januari 2022, de uiterste implementatietermijn⁷. Het staat volgens de toelichting echter nog niet vast dat dit nodig zal zijn. In de Binnenvaartregeling is al gedeeltelijk uitvoering gegeven aan de implementatie.⁸ Hierdoor zouden er volgens de toelichting situaties kunnen zijn ontstaan, waarvoor terugwerkende kracht van enkele bepalingen in dit wetsvoorstel nodig kan zijn. Naar de Afdeling heeft begrepen is het reeds mogelijk een kwalificatiecertificaat schipper aan te vragen⁹. Daarvoor wordt een bestaande grondslag gebruikt en is derhalve geen terugwerkende kracht nodig.¹⁰ De toelichting maakt evenwel niet duidelijk voor welke andere situaties terugwerkende kracht wel noodzakelijk kan zijn.

Bij het opstellen van een regeling dient reeds duidelijk te zijn in welke gevallen het verlenen van terugwerkende kracht aan delen daarvan noodzakelijk is. Dit klemmt temeer voor het geval sprake kan zijn van belastende regelingen. Behoudens in uitzonderlijke gevallen wordt dan geen terugwerkende kracht toegekend.¹¹ De Afdeling adviseert de toelichting en het wetsvoorstel met inachtneming van het voorgaande aan te passen.

2. Terugwerkende kracht

De Afdeling adviseert specifiek aan te geven voor welke situaties de terugwerkende kracht mogelijk noodzakelijk is. In zowel de nadere uitwerking van de implementatie van de richtlijn in de lagere regelgeving als in de praktijk van de gedeeltelijke uitvoering die aan de richtlijn wordt gegeven sinds de gedeeltelijke implementatie¹² is geen noodzaak gebleken voor het verlenen van terugwerkende kracht aan onderdelen van het wetsvoorstel. Om die reden en gezien de advisering van de Afdeling wordt het wetsvoorstel op dit punt aangepast en wordt de mogelijkheid tot het verlenen van terugwerkende kracht geschrapt.

De Afdeling advisering van de Raad van State heeft een aantal opmerkingen bij het voorstel en adviseert daarmee rekening te houden voordat het voorstel bij de Tweede Kamer der Staten-Generaal wordt ingediend.

*De vice-president van de Raad van State,
Th.C. de Graaf*

⁷ Zie paragraaf 9.1 «Inwerkingtreding» van de memorie van toelichting.

⁸ Stct. 2022, 5098.

⁹ <https://www.cbr.nl/n1/beroepsexamens/binnenvaart/nl/vaardocumenten-en-vergunningen.htm>.

¹⁰ Zie artikel 26 van de Binnenvaartwet.

¹¹ Zie Aanwijzing 5.62 van de Aanwijzingen voor de regelgeving.

¹² Stct. 2022, 5098.

3. Overige aanpassingen

Voorts is van de gelegenheid gebruik gemaakt om de memorie van toelichting op enkele punten te verduidelijken. Daarnaast zijn er ter correctie enkele kleine wijzigingen gedaan in de artikelen. In het wijzigingsvoorstel voor artikel 1 zijn twee ontbrekende definitiebepalingen toegevoegd en is er één overbodige verwijderd. In het voorstel voor het nieuwe artikel 26a is specifieker gemaakt of nadere uitwerking van de regelgeving in ministeriële regeling of algemene maatregel van bestuur bedoeld is.

Ik moge U verzoeken het hierbij gevoegde gewijzigde voorstel van wet en de gewijzigde memorie van toelichting aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal te zenden.

De Minister van Infrastructuur en Waterstaat,
M.G.J. Harbers