

Concept tbv internetconsultatie juli 2016

Wijziging van de Scheepvaartverkeerswet en enige andere wetten in verband met verdere flexibilisering van de loodsplicht voor zeeschepen (Loodsplicht nieuwe stijl)

Memorie van Toelichting

1. Inleiding

Bijgaand wetsvoorstel dient ter uitvoering van de toezegging van de Minister van Infrastructuur en Milieu (IenM) om de loodsplicht te herzien¹. De loodsplicht is een van de instrumenten in het nautisch beleid dat wordt ingezet ter bevordering van de veilige en vlotte afwikkeling van het scheepvaartverkeer in en rond de Nederlandse zeehavens. Als gevolg van deze loodsplicht zijn kapiteins van zeeschepen bij binnenkomst of vertrek uit een zeehaven verplicht van de diensten van een loods gebruik te maken. De loods adviseert de kapitein aan boord van het schip of vanaf een andere locatie over de te voeren navigatie. De rijkshavenmeesters, loodsen en reders hebben aangegeven dat de huidige wetgeving om vrijstelling of ontheffing van de loodsplicht te kunnen krijgen, niet meer voldoet. De rijkshavenmeesters hebben in nauw overleg met deze partijen voorstellen gedaan voor de introductie van een ontheffingensysteem met Pilotage Exemption Certificates (PEC's). Een PEC ziet op ontheffing van de loodsplicht voor een kapitein ten behoeve van een specifiek schip op een specifiek loodsplichtig traject. Om een PEC-systeem in te kunnen voeren is het noodzakelijk enkele artikelen van de Scheepvaartverkeerswet (Svw) en enkele andere wetten aan te passen. Daartoe dient het onderhavige wetsvoorstel. Daarnaast zal nog een nieuw besluit en een nieuwe regeling worden opgesteld ter vervanging van de huidige lagere regelgeving: het Loodsplichtbesluit 1995 (Lpb '95), het Besluit verklaringhouders Scheepvaartverkeerswet (Bvh), enkele ministeriële regelingen en de daarop gebaseerde beleidsregels.

In deze toelichting wordt eerst ingegaan op de huidige loodsplichtsystematiek, en de mogelijkheden om daarvan vrijstelling of ontheffing te krijgen. Daarbij zal ook aandacht worden besteed aan de bijzondere situatie op de Eems en de Westerschelde. Daarna zal worden ingegaan op de aanleiding van de voorstellen van de havenmeesters en loodsen en zal de hoofdstructuur van de PEC-systematiek worden geschetst. Daarbij zal ook aandacht worden geschonken aan de gevolgen daarvan voor enkele bijzondere categorieën schepen (registerschepen, werkschepen en LNG²-bunkerschepen). Ten slotte zal nog worden ingegaan op enkele andere in dit kader relevante onderwerpen zoals de wijze van uitvoering, de gekozen wetgevingsystematiek en de gevolgen van het onderhavige wetsvoorstel.

¹ Zie Kamerstukken 30 490, nr 20, 30 523, nr 73 en 31 409, nr 62. Alsmede de toezegging om na de verruiming van de vaargeul naar de Eemshaven, de toezegging van mijn ambtsvoorganger om de 13 meter loodsplichtgrens op de Eems te schrappen, in te lossen (zie Kamerstukken 30 490, nr 18, 30.913, nr 11 en 30 490, nr 20).

² Liquefied natural gas, dat wil zeggen vloeibaar (gemaakt) aardgas dat schikt is als brandstof voor onder andere de scheepvaart.

2. Achtergronden van het huidige loodsplichtstelsel inclusief vrijstellingen en ontheffingen.

2.1 Inleiding loodsplicht

De artikelen 10 tot en met 13 van de SvW verplichten kapiteins van zeeschepen gebruik te maken van de diensten van een loods en bieden de wettelijke basis voor het vaststellen van lagere regelgeving. Van oudsher wordt het loodsen van zeeschepen als een overheidstaak gezien, zij het dat sinds de inwerkingtreding van de Loodsenwet, op 1 januari 1988, daartoe exclusief bevoegd zijn, loodsen die staan ingeschreven in het loodsenregister van de Nederlandse Loodsencorporatie (Nic)³.

De loodsplichtwetgeving is van oudsher sterk regionaal bepaald. In de bijlage bij de SvW zijn per zeehavengebied (regio Den Helder/Harlingen/Waddenzee/Eemsregio; regio Amsterdam-IJmond; regio Rotterdam/Achterland Zuid-Holland/Scheveningen; en regio Scheldegebied) de scheepvaartwegen aangewezen waarop zeeschepen loodsplichtig zijn⁴. In de lagere wetgeving is voorzien in een aantal vrijstellingen en een ontheffingregime voor bepaalde scheepvaartwegen. Hieronder wordt in punt 2.2 een opsomming gegeven van de huidige vrijstellingen en punt 2.3 bevat de huidige ontheffingsmogelijkheden van de loodsplicht.

2.2 Huidige stelsel van vrijstellingen loodsplicht

Kort samengevat zijn zeeschepen die geen gevaarlijke lading vervoeren in de volgende gevallen vrijgesteld van de loodsplicht:

a. zeeschepen met een bepaalde vastgestelde maximale lengte over alles (Lpb '95)

Per zeehavengebied zijn scheepvaartwegen aangewezen waarop zeeschepen met een daarin vastgestelde zogenaamde lengte over alles (loa⁵), soms in combinatie met maximale diepte- en breedte eisen, zijn vrijgesteld van de loodsplicht (zogenaamde categorale vrijstelling). Zo geldt in de aanloop naar en in de Rotterdamse en Amsterdamse havens een vrijstelling voor zeeschepen tot en met 75 m loa en in de Schelderegio tot en met 80 m loa. Noord-Nederland kent categorale vrijstellingsgrenzen tot en met 65 m⁶, 75m⁷, 95m⁸, 125m⁹ en 155m¹⁰ loa.

³ Uitzondering hierop is de beloodsing van schepen die via de Eems of Westerschelde naar respectievelijk een Duitse of Vlaamse haven onderweg zijn. Deze schepen kunnen worden geloodst door Duitse respectievelijk Vlaamse loodsen.

⁴ Daarnaast zijn nog scheepvaartwegen aangewezen in de Regeling van de Minister van Verkeer en Waterstaat van 18 augustus 1988 nr S/J31.407/88 (aanwijzing loodsplichtige scheepvaartwegen).

⁵ Dit is de grootste feitelijke lengte van een schip zoals vastgelegd in Lloyd's Register of Ships. Tot 1 oktober 2008 was de zogenaamde Londonlengte het uitgangspunt (Stb. 2008, 367).

⁶ Trajecten Den Helder-Kornwerderzand en Harlingen-Kornwerderzand, Den Helder-Den Oever, Waddenzee-overig, of met een bepaalde diepgang.

⁷ Traject Harlingen-Vlierede of tot en met een diepgang van 6m.

⁸ Traject Borkum-Eemshaven en Eemshaven-Delfzijl, Rede van Texel-Den Helder of een bepaalde diepgang of, voor de Eems, een bepaalde breedte.

⁹ Voor autoschepen op het traject Westereems-Borkum of breedte tot en met 20m of diepgang tot en met 7m.

¹⁰ Traject Westereems-Borkum (overige schepen) of schepen met een breedte tot en met 25m of diepgang tot en met 7m.

b. specifiek genoemde typen zeeschepen (Lpb '95 en Besluit uitzonderingen oorlogsschepen Scheepvaartverkeerswet)

Ongeacht de lengte zijn vrijgesteld oorlogsschepen, vaartuigen gebouwd en ingericht voor het winnen of vervoeren van zand, baggerspecie of grind, tenzij ze tijdens de vaart op een scheepvaartweg voor een ander doel worden gebruikt, en loodsvaartuigen die tijdens de vaart op een scheepvaartweg als zodanig worden gebruikt.

c. zeeschepen ingeschreven in het Register kleine zeeschepen (Lpb'95)

Bepaalde type schepen¹¹ die staan ingeschreven in het zogenaamde Register kleine zeeschepen, zijn op daarvoor aangewezen, met name binnengaats gelegen, scheepvaartwegen vrijgesteld van de loodsplicht. Op 5 november 2015 stonden er 285 schepen in het Register kleine zeeschepen¹².

d. zeeschepen waarvan de kapitein verklaringhouder is (Bvh)

Ongeacht de lengte van het schip, zijn ook vrijgesteld zeeschepen waarvan de kapitein of een aan boord zijnde eerste stuurman, in het bezit is van een verklaring van vrijstelling (zogenaamde verklaringhouders). Een kapitein of eerste stuurman kan daarvoor in aanmerking komen nadat hij daarvoor een opleiding met goed gevolg heeft afgerond, met een bepaalde frequentie de betreffende haven waarvoor de verklaring is afgegeven bezoekt en voldoet aan een aantal andere eisen opgenomen in het Bvh. Begin 2016 waren er in totaal 180 verklaringhouders¹³.

e. zeeschepen die een verhaalreis maken (art 7 Lpb'95)

In een aantal gevallen zijn vrijgesteld korte verplaatsingen van een schip met bepaalde afmetingen binnen een met name genoemde scheepvaartweg of havenbekken. Dergelijke verplaatsingen vinden plaats om lading op verschillende plaatsen binnen het havenbekken of havengebied te kunnen laden of lossen.

2.3 Huidige stelsel van ontheffingsmogelijkheden loodsplicht

Naast bovengenoemde vrijstellingsmogelijkheden biedt de regelgeving nog de volgende ontheffingsmogelijkheden¹⁴:

a. zeeschepen die staan ingeschreven in het Register kleine zeeschepen die geen gevaarlijke stoffen vervoeren (art 8a Lpb'95):

¹¹ Het betreft hier zogenaamde Rijnschepen (de maximale lengte van de Rijnschepen in het huidige Register is 89,3 m loa), Denemarkenvaarders (minder dan 80m loa), en binnen/buitenschepen (minder dan 115m loa). Deze zeewaardige schepen opereren met name in de kust- en binnenwateren.

¹² Dit waren 12 Rijnschepen, 1 Denemarkenvaarder, 4 lage kruiplijn-coasters en 268 binnen/buitenschepen. Het register wordt beheerd door de Nederlandse Loodsencorporatie. De laatste jaren wordt het register alleen nog gevuld met binnen/buitenschepen.

¹³ De verdeling daarvan over de havens is als volgt: 130 in Rotterdam, 8 in Achterland Zuid-Holland, 17 in Amsterdam/IJmond en 25 in Schelderegio.

¹⁴ In het spraakgebruik worden de termen vrijstelling en ontheffing vaak door elkaar gebruikt. In punt 2.2 en 2.3 worden deze termen, zoals ze tot op heden in de loodsplichtwetgeving staan, gebruikt. In punt 6.3 van deze toelichting zal hier ook op worden ingegaan.

Aan kapiteins van registerschepen¹⁵ kan op bepaalde buitengaats gelegen scheepvaartwegen ontheffing worden verleend indien de kapitein en overige bemanningsleden voldoen aan de door de bevoegde autoriteit te stellen eisen met betrekking tot opleidings- en ervaringsniveau en beheersing van de Nederlandse of Engelse taal.

b. zeeschepen tot 95m¹⁶ of tot 115m¹⁷ loa die geen gevaarlijke stoffen vervoeren (art 8b Lpb'95): ontheffinghouders

Aan kapiteins van genoemde schepen kan op bepaalde scheepvaartwegen ontheffing van de loodsplicht worden verleend indien de kapitein voldoet aan de door de bevoegde autoriteit te stellen eisen (zoals opleidings- en ervaringsniveau van de kapitein en manoeuvreereigenschappen van het schip). Deze zijn door deze autoriteiten steeds vastgelegd in per havengebied vrijwel gelijklopende beleidsregels¹⁸. De route waarvoor de ontheffing is verleend moet voorafgaande aan de aanvraag maar ook nadien met ten minste een daarvoor vastgestelde frequentie zijn of worden afgelegd. Aan een ontheffingsbesluit kunnen voorschriften worden verbonden zoals de verplichting in geval van slecht weer of storm toch gebruik te maken van de diensten van een loods. In totaal waren er begin 2016, 201 ontheffinghouders¹⁹.

c. Overige ontheffingen (artikel 8 Lpb '95)

Ten slotte is het mogelijk om in individuele gevallen ontheffing te verlenen in geval van noodsituaties met betrekking tot het schip, de lading of de opvarenden of indien niet binnen redelijke termijn een loods beschikbaar is. Daarnaast kan ontheffing worden verleend indien een schip een verplaatsing maakt binnen een havenbekken of een door de bevoegde autoriteit aangewezen havengebied voor zover naar het redelijk oordeel van de bevoegde autoriteit de veiligheid van het scheepvaartverkeer niet in gevaar komt.

2.4 Loodsplicht, vrijstelling en ontheffing op de Eems en Westerschelde

In een tweetal gebieden heeft de loodsplichtregelgeving te maken met afspraken met naburige landen. Het gaat dan om het Eemsgebied (Duitsland) en het Scheldegebied (België).

De Nederlandse loodsplichtregelgeving is op de Eems alleen van toepassing op schepen die een Nederlandse haven als bestemming hebben. Schepen in datzelfde gebied die naar een haven in Duitsland gaan, zijn aan de Duitse regelgeving gebonden. Dat betekent dat nieuwe Nederlandse regelgeving automatisch doorwerkt in het Eemsgebied voor de schepen met een Nederlandse haven als bestemming. Omdat in het Eemsgebied een samenwerking bestaat tussen de Nederlandse en Duitse loodsenorganisaties en de overheden deze samenwerking wensen te

¹⁵ Zie onder voetnoot 11 genoemde schepen alsmede lage kruiplijn-coasters (minder dan 115m loa).

¹⁶ in het zeehavengebied van Amsterdam en Rotterdam en met name genoemde scheepvaartwegen in de Schelderegio, in de regio Harlingen- Waddenzee. In bepaalde trajecten gelden ook breedte- en diepgangeisen.

¹⁷ in met name genoemde scheepvaartwegen die de aanloop vormen naar de havens langs de Eems en het traject Texel-Den Helder. In bepaalde trajecten gelden ook diepgangeisen.

¹⁸ Beleidsregels ontheffingverlening loodsplicht: Noord-Nederland cs (Stcrt. 2002, nr 142), Amsterdam-Noordzeekanaalgebied (Scrt. 2002, nr 142 en 202), Rotterdam-Rijnmond (Stcrt. 2002, 142) en Scheldemonde (Stcrt. 2003, 136).

¹⁹ Aantal per haven: 5 in Rotterdam, 77 in Amsterdam/IJmond, 19 traject Eems-Borkum en circa 100 in Schelderegio.

bevorderen, is de Duitse overheid geïnformeerd over de aanstaande wijziging van het loodsplichtregime.

De loodsplicht op de Westerschelde voor zeeschepen die onderweg zijn naar een Nederlandse of Vlaamse haven, is sinds 1 oktober 2008²⁰ geregeld in het zogenaamde Scheldereglement²¹, een verdrag tussen Nederland en Vlaanderen. De hierboven geschetste geldende loodsplichtwetgeving en daarbij behorende vrijstellings- en ontheffingssystematiek, is nu op vergelijkbare wijze in het Scheldereglement en de daarop gebaseerde verdragsrechtelijke wetgeving geregeld. Hierbij is het niet relevant of het schip onderweg is naar een Nederlandse of Vlaamse haven. Dit regime geldt echter alleen op de Westerschelde en niet in de Nederlandse havens en havenbekkens langs de Westerschelde, waar de Nederlandse wetgeving van toepassing is.

3. Aanleiding voor wijziging loodsplichtstelsel

3.1 Gezamenlijke toekomstvisie rijkshavenmeesters en loodsen

Na de laatste wijziging van het loodsplichtstelsel in 2002 bestaat al vele jaren bij de reders, rijkshavenmeesters en de overheid de wens de loodsplicht verder te vernieuwen. Op verzoek van de Minister van IenM hebben de rijkshavenmeesters²² en loodsen in 2009 besloten dit onderwerp in een bredere context te plaatsen en hebben zij een gezamenlijke toekomstvisie²³ opgesteld, waarin de gezamenlijke zorgen en kansen zijn gedefinieerd. Dit is (wat betreft de loodsplicht) uitgewerkt door de werkgroep Loodsplicht Nieuwe Stijl (LNS) 2010-2011 in de notitie 'Loodsplicht Nieuwe Stijl 2011'²⁴. De rijkshavenmeesters en loodsen geven aan dat de toekomstverwachting noopt tot beleidswijzigingen. Wat betreft de loodsplicht wordt door hen het volgende geadviseerd:

a. Loodsplicht baseren op eenduidige gronden. Het is noodzakelijk de menselijke factor leidend te laten zijn en daarom altijd bij een ontheffing/vrijstelling van de loodsplicht een examen of toets af te nemen bij de kapitein. Dit geeft een betere controle op de kwaliteit van de vrijgestelden en een

²⁰ De dag dat het tussen Nederland en Vlaanderen op 21 december 2005 tot stand gekomen verdrag tussen het Koninkrijk der Nederlanden en het Vlaams gewest inzake het gemeenschappelijk nautisch beheer in het Scheldegebied (Trb. 2005, 312) en de daarvoor benodigde aanpassingen van de Svw en het Lpb'95 in werking traden (resp. Stb. 2008, 313 en 367).

²¹ Reglement ter uitvoering van artikel IX van het Tractaat van 19 april 1939, en van Hoofdstuk II, afdeling 1 en 2, van het Tractaat van 5 november 1842 betreffende het loodswezen en het gemeenschappelijk toezicht (Scheldereglement) (Trb. 1995, 48).

²² De term 'rijkshavenmeester' wordt niet in de regelgeving gebruikt, maar alleen in het dagelijks spraakgebruik. De regelgeving maakt gebruik van de term bevoegde (regionale) autoriteit. Deze autoriteiten zijn in de dagelijkse praktijk verantwoordelijk voor een veilig en vlot scheepvaartverkeer. Dit zijn de Havenmeester van Rotterdam, het algemeen bestuur van het openbaar lichaam Centraal Nautisch Beheer/Havenmeester Amsterdam, de Commandant der Maritieme Middelen Den Helder en de Hoofdingenieur-directeur van de directies Noord-Nederland, West Nederland Zuid en Zee- en Delta (Rijkshavenmeester Westerschelde) van Rijkswaterstaat. Waar in deze toelichting wordt gesproken van rijkshavenmeesters wordt bedoeld op de belangrijkste betrokken bevoegde autoriteiten in de regio Noord Nederland, Amsterdam, Rotterdam en de Westerschelde, steeds mede namens andere bevoegde autoriteiten in de betreffende regio (zie ook punt 5).

²³ Visiedocument Rijkshavenmeesters en loodsen van 16 juni 2009, bijlage bij Kamerstuk 30 913, nr 9.

²⁴ Werkgroep bestaat uit vertegenwoordigers van rijkshavenmeesters en loodsen, zie bijlage 21.640 bij Kamerstuk 30 490 nr 20.

betere borging van de veiligheid. Bovendien wordt daarmee de dominante invloed van de 'human element' in nautische risico's in acht genomen. Er wordt ook gewezen op het onderlinge verschil tussen de verschillende regimes. Zo wordt in de huidige regelgeving de kennis en kunde van de kapitein nadrukkelijk beoordeeld in de verklaringen van vrijstelling, in veel mindere mate bij de ontheffingen en in het geheel niet bij de registerschepen en andere categoriaal vrijgestelde schepen. Dit verschil²⁵ is historisch te verklaren, maar vanuit een risico gebaseerde benadering niet te verantwoorden en daarom onwenselijk. Bij registerschepen kunnen de rijkshavenmeesters onvoldoende invulling geven aan hun verantwoordelijkheid voor een veilig en vlot scheepvaartverkeer, omdat de kapitein niet beoordeeld wordt. De vrijstelling wordt immers verleend op basis van het type schip waarbij geen eisen aan de kapitein worden gesteld. Er is een groeiend aantal constatering door de rijkshavenmeesters dat de kwaliteit van de bemanningen aan boord van registerschepen te wensen overlaat (bijvoorbeeld taalbeheersing).

b. Toetsing waarbij de rijkshavenmeester beslist welke schepen voor een ontheffing in aanmerking komen in nauwe samenwerking met en ondersteuning van de loodsen.

c. Verdere regionalisering waarbij er een landelijk kader is met daarnaast ruimere regionale bewegingsvrijheid en meer verantwoordelijkheden voor de rijkshavenmeesters bij de loodsplicht en de vrijstelling of ontheffing daarvan.

3.2. Uitgangspunten en voorstellen van de rijkshavenmeesters en loodsen

In de eerder genoemde gezamenlijke toekomstvisie en de notitie 'Loodsplicht Nieuwe Stijl 2011' zijn door de rijkshavenmeesters en de loodsen²⁶ de volgende uitgangspunten voor een nieuw loodsplichtstelsel geformuleerd. De belangrijkste zijn:

- a. het huidige veiligheidsniveau blijft minimaal gehandhaafd;
- b. alleen een loodsplicht daar waar dat nodig is, naar het deskundig oordeel van de bevoegde rijkshavenmeester;
- c. een simpeler vrijstellings- en ontheffingssysteem zodat er een einde komt aan de complexe wetgeving met verklaringhouders, ontheffinghouders en registerschepen. Gestreefd zou moeten worden naar een eenduidige structuur zonder het Register van kleine zeeschepen;
- d. alleen indien het risicoprofiel kapitein, schip en vaartraject dat toelaten, is er in beginsel voor alle zeeschepen een mogelijkheid een ontheffing van de loodsplicht te krijgen. Dit zou ook moeten gaan gelden voor de huidige registerschepen;
- e. meer harmonisatie in het stelsel van vrijstellingen en ontheffingen. Ook is er behoefte aan meer uniformiteit op hoofdlijnen maar met voldoende ruimte voor maatwerk per havenregio. Kortom een streven naar een landelijk basissysteem met regionale invulling;

²⁵ In lijn hiermee heeft RWS al de jaren 2004 en 2005 gerapporteerd dat het systeem in de nationale regelgeving en de beleidsregels voor ontheffingen, verklaringen van vrijstelling en generieke vrijstelling hebben geleid tot een inconsequente behandeling van de verschillende doelgroepen. Er zou meer vereenvoudiging en harmonisatie mogelijk en gewenst zijn: zie ondermeer de Jaarlijkse evaluatie Besluit Flexibilisering loodsplicht van mei 2005 door RWS, bijlage bij Kamerstuk 24 036, nr 318.

²⁶ Tijdens het opstellen van deze adviezen hebben de rijkshavenmeesters en loodsen ook stakeholders zoals de reders geconsulteerd.

- f. alhoewel de nieuwe voorgestelde loodsplichtwetgeving in individuele gevallen tot verzwaring zou kunnen leiden, mag het voorgestelde stelsel de loodsplicht in algemene zin niet verzwaren;
- g. een redelijk overgangsrecht voor de huidige verklaringhouders, ontheffinghouders en registerschepen.

Rijkshavenmeesters en loodsen²⁷ hebben uiteindelijk de volgende voorstellen gedaan om deze uitgangspunten te realiseren:

- a. introductie van een zogenaamde PEC-structuur naar het voorbeeld van ons omringende landen voor schepen die met enige regelmaat een bepaald zeehavengebied aandoen en te groot zijn om onder de categorale vrijstellingsgrond van de loodsplicht te vallen. Een PEC ziet op een ontheffing van de loodsplicht voor een gezagvoerder, in combinatie met een schip en een specifiek traject. Dit PEC-systeem vervangt het huidige stelsel van verklaringen, ontheffingen en het regime van het Register van kleine zeeschepen.
- b. Om een PEC te verkrijgen worden eisen gesteld aan het schip en de kapitein. Afhankelijk van de kenmerken van het schip (zoals de lengte), zouden steeds zwaardere eisen moeten gaan gelden om de PEC te verkrijgen.

Om deze ontheffing te behouden zou voor alle PEC-houders een jaarlijkse bezoekfrequentie moeten gelden. Afhankelijk van de lengte van het schip, zou een steeds hogere bezoekfrequentie moeten gelden. Gelet op de regionale verschillen pleiten de rijkshavenmeesters voor maatwerk per haven dat zoveel mogelijk in beleidsregels van de rijkshavenmeesters neergelegd zou moeten worden.

De hierboven gesignaleerde knelpunten en voorstellen, zijn voor het kabinet aanleiding geweest de loodsplicht te herzien. In het onderhavige wetsvoorstel wordt in de SvW de wettelijke basis gelegd om de PEC-structuur, zoals hieronder zal worden toegelicht, verder te kunnen uitwerken in de lagere regelgeving, namelijk in een nieuw loodsplichtbesluit en een nieuwe loodsplichtregeling.

4. Introductie PEC-stelsel

4.1 Inleiding

De loodsplicht is een van de instrumenten binnen het nautisch beheer die wordt ingezet om de veiligheid en vlotheid in en rond de haven te waarborgen. Maar de loodsplicht heeft financiële gevolgen voor degenen die wettelijk verplicht zijn van de diensten van een loods gebruik te maken en moet daarom zorgvuldig worden ingezet waarbij een veilige en vlotte afwikkeling van het scheepvaartverkeer, het uitgangspunt is. De diverse stakeholders in dit dossier hebben zeer uiteenlopende en tegengestelde wensen over hoe dit doel in relatie tot de loodsplicht, het beste bereikt kan worden. Zo geven de reders aan dat de loodsplicht, met name de vrijstelling en ontheffing daarvan, op onderdelen wel verruimd kan worden. Specifiek voor de registerschepen is

²⁷ Zie de notitie van de werkgroep Loodsplicht nieuwe stijl, bestaande uit vertegenwoordigers van de rijkshavenmeesters en loodsen, bijlage bij Kamerstuk 30 490, nr. 20 (bijlage: 120640).

de redersvereniging KVNR van mening dat de voorstellen van de rijkshavenmeesters en de loodsen te zwaar zijn voor de kapiteins van deze groep schepen. Verder willen zij de groep schepen die onder het relatief soepele regime voor registerschepen valt, substantieel uitbreiden met veel meer (kleinere) schepen. Daartegenover staan de rijkshavenmeesters en loodsen die het, zoals hierboven al werd aangegeven, belangrijk vinden om in alle gevallen een ontheffing te koppelen aan de kennis en kunde van een kapitein. Hierdoor is het noodzakelijk om ook opleidingseisen en bezoekfrequenties voor te schrijven aan kapiteins van registerschepen.

Zowel de loodsen als de KVNR wijzen op het gemis van een onderbouwing voor de door de havenmeesters voorgestelde invulling per havenregio aan de hand van een nautische veiligheidsanalyse of - rapportage.

Ten slotte zijn de loodsen van mening dat er in het nieuwe regime te veel focus ligt op de individuele loodsplicht en onvoldoende op het algehele verkeersbeeld. Zij wijzen er op dat het varen in de drukke en complexe havens meer vereist dan alleen het navigeren van een eigen schip. Het gaat ook om de samenwerking tussen de verkeersdeelnemers onderling in een complexe maritieme omgeving. De loodsen geven aan dat zij een spin in het web zijn van het gehele samenwerkingsverband van nautische dienstverleners²⁸ op het water. Een kapitein met een ontheffing heeft niet voldoende kennis en vaardigheid om de loods op alle onderdelen te vervangen, aldus de loodsen. In lijn hiermee, zijn er ook rijkshavenmeesters die aangeven dat er inderdaad niet te veel schepen vrijgesteld moeten worden van de loodsplicht, omdat dat een gevaar kan zijn voor alle schepen in en rond de havens.

4.2 Hoofdlijnen PEC-structuur

4.2.1 Inleiding

Zoals al aangegeven in de eerder aangehaalde brieven aan de Tweede Kamer kan het kabinet zich vinden in de hiervoor op hoofdlijnen geschetste uitgangspunten voor de uitrol van een PEC-regime dat de huidige vrijstellingen (zie punt 2.2, onder c en d) en ontheffingen (zie punt 2.3, onder a en b) inclusief het register van kleine zeeschepen vervangt. Het hieronder in dit hoofdstuk genoemde voorstel past ook goed bij de PEC-structuur die in nagenoeg alle Europese havens bestaat. In veel gevallen gaat het dan, net als in dit voorstel, om een ontheffing van een kapitein die is gekoppeld aan het voeren van een bepaald schip. Ook de modules die in andere landen worden vereist, zijn terug te vinden in dit voorstel²⁹.

Een PEC, een ontheffing van de loodsplicht, ziet altijd op een combinatie van: een bepaalde kapitein of eerste stuurman, een bepaald schip en een bepaald vaartraject of gebied. Een PEC is te

²⁸ Voorbeelden van nautische dienstverleners zijn naast loodsen, medewerkers van verkeersposten (VTS-posten) die de verkeersbegeleiding langs de scheepvaartwegen verzorgen, sleepers en bootmannen (verzamelnaam van personen die in de uitoefening van hun beroep een zeeschip vast of losmaken).

²⁹ Zie het rapport van PWC en Panteia over de PEC-regimes van de Europese landen dat in opdracht van de Europese Commissie is uitgevoerd (18 september 2012), vindplaats: <http://ec.europa.eu/transport/modes/maritime/studies/doc/2012-09-18-pec.pdf>.

halen door een kapitein of eerste stuurman als deze aan een aantal (kwaliteits)eisen voldoet zoals kennis van scheepvaartreglementen en kennis van lokale communicatiegebruiken. Er zullen verschillende soorten PEC worden geïntroduceerd met ieder zijn eigen eisen en criteria. De keuze voor een bepaalde PEC (licht of zwaar) is afhankelijk van de combinatie van het soort schip (lengte, breedte en/of diepte) en de vaarwegkarakteristieken van een traject/haven. De rijkshavenmeesters hebben per vaartraject geadviseerd welke schepen voor welke PEC in aanmerking zouden moeten komen. In de meeste gevallen is dit in 'lengte over alles' aangegeven, al dan niet gecombineerd met een diepte en/of breedtemaat. Hiermee wordt maatwerk geleverd per vaartraject (haven). Om een PEC te behouden moet de kapitein³⁰ jaarlijks aan de gestelde frequentie-eis voldoen die bij die ontheffing hoort. Per zeehavenregio is er een PEC voor de kapitein waarop is aangegeven voor welk(e) traject(en) en met welke schepen per traject hij in die zeehavenregio ontheffing heeft. Een kapitein kan voor meerdere trajecten een PEC hebben, maar het aantal schepen waarvoor de ontheffing geldt zal worden vastgesteld op maximaal 4 schepen per traject. Indien een kapitein meerdere ontheffingen heeft, geldt wel de frequentie-eis voor elk traject. Een PEC is onbeperkt geldig en hoeft dus niet (zoals de huidige ontheffingen) te worden verlengd, zolang men aan (onder meer) de frequentie-eis blijft voldoen.

Net als in de huidige situatie, wordt er geen PEC verleend indien een schip gevaarlijke lading vervoert.

4.2.2 PEC- de modules

De kennis- en ervaringseisen voor een PEC zijn in modules verdeeld. De inhoud van de modules is vergelijkbaar met de opleidingseisen die tot op heden ook al gelden voor de afgifte van een verklaring van vrijstelling of een ontheffing.

Module 1: kennis van scheepvaartreglementen (verkeersregels) die van toepassing zijn in de verschillende zeehavengebieden. In de meeste gevallen zal dit het Binnenvaartpolitiereglement (BPR) zijn, maar voor een aantal havens is dat een ander reglement. Een aanvrager kan aantonen dat hij voldoende kennis heeft van deze module door een certificaat van een erkende opleiding. Er zijn diverse instellingen die deze module aanbieden.

Module 2: taaleisen. De voertaal bij de communicatie door zeeschepen is Engels (op grond van IMO³¹-regelgeving). In bepaalde zeehavengebieden gelden van oudsher andere taaleisen, op grond van het betreffende scheepvaartreglement dan wel uit andere veiligheidsoverwegingen. Ter bevordering van een goede communicatie tussen de PEC-houder en gezagvoerders van andere schepen en nautische dienstverleners is het noodzakelijk om taaleisen te stellen. In de huidige situatie worden voor verklaringhouders en ontheffinghouders op diverse trajecten ook al taaleisen gesteld (zoals passief Nederlands of Duits).

Module 3: instructiereizen (vergezelreizen). Om praktische kennis op te doen over de lokale situatie zal een aanvrager een bepaald aantal reizen op het aangevraagde traject moeten

³⁰ De PEC kan verleend worden aan een kapitein of eerste stuurman. Voor de eenvoud wordt in deze toelichting alleen de kapitein genoemd.

³¹ International Maritime Organization.

uitvoeren onder leiding van een loods. Tijdens deze instructiereizen, een reguliere loodsreis, zal de loods zijn kennis en kunde van dat traject delen met de aanvrager. Het zal gaan om maximaal 3 ingaande en 3 uitgaande instructiereizen (vergezelreizen). Het exacte aantal wordt per geval door de rijkshavenmeester bepaald.

Module 4: praktijk en theoretische kennis over lokale communicatie, regionale topografie en navigatie. De aanvrager van een PEC moet in staat zijn effectief te communiceren met andere verkeersdeelnemers, nautische dienstverleners, en de lokale verkeersbegeleiding en dient kennis te hebben van regionale communicatieprocedures. Ook is theoretische kennis vereist van de lokale topografie, praktische navigatie en de havenbeheersverordening die voor het betreffende vaartraject geldt. De inhoud van de onderdelen van deze module verschilt per zeehavenregio omdat deze over de lokale situatie gaat. Daarom wordt een leergang/kennisoverdracht ontwikkeld door de regionale autoriteit per zeehavenregio (zie punt 5). Deze module wordt gevolgd door een examen.

Module 5: beoordelingsreizen (examenreizen). Het sluitstuk van de aanvraag van een PEC zijn de beoordelingsreizen waarin wordt getoetst of de kandidaat zijn opgedane kennis goed toepast in de praktijk. De aanvrager dient daartoe een aantal (variërend tussen 1 en 3) ingaande en een aantal (variërend tussen 1 en 3) uitgaande reizen met goed gevolg te hebben afgelegd.

4.2.3 Te onderscheiden reguliere PEC's

Er komen 4 PEC's , met modules waaraan voldaan moet zijn om een ontheffing voor een bepaald traject te behalen, te weten:

- PEC A, modules 1, 2 en 3.
- PEC B tot en met D, modules 1 tot en met 5

Deze ontheffingen lopen op in zwaarte waarbij PEC A de minste eisen heeft. Deze PEC is bestemd voor de kleinere schepen op relatief eenvoudig te bevaren vaartrajecten. PEC D is de zwaarste PEC en bestemd voor de grootste schepen op de meest complexe vaartrajecten.

Welke PEC voor welk vaartraject en welke scheepsafmetingen kan worden verleend, is maatwerk: bepalend zijn hierbij de verschillen in vaarwegkarakteristieken (zoals stroming, windvang, bochtigheid en drukte op de vaarweg) per traject. Wat de invulling betreft wordt PEC A alleen gebruikt voor bepaalde vaartrajecten in regio Den Helder/Harlingen/Waddenzee/Eems voor de kleinere zeeschepen. PEC B, C en D worden voor de overige trajecten en zeehavengebieden gebruikt. Hierbij is PEC B de lichtste en deze wordt in de overige zeehavenregio's voor de kleinere schepen aangemerkt (in de meeste gevallen staat deze ontheffing open voor de schepen tot 115 meter lengte over alles). PEC C en D zijn er voor de grootste schepen.

4.2.4 Voorschriften en beperkingen

Net zoals dat tot op heden het geval is bij verklaringen van vrijstelling en ontheffingen, krijgt een rijkshavenmeester de bevoegdheid om aan een PEC voorschriften en beperkingen te verbinden.

Het gaat dan bijvoorbeeld om de beperking dat de ontheffing niet van kracht is vanaf een bepaalde windsnelheid.

Om een ontheffing te behouden, zal de kapitein jaarlijks een aantal reizen moeten maken over het traject waarvoor hij zijn ontheffing heeft gehaald, om ervaring en bekendheid met het traject op peil te houden. De hoogte van de frequentie-eis verschilt per PEC en loopt op in zwaarte waarbij PEC A de laagste frequentie-eis heeft. Dit systeem is vergelijkbaar met de huidige situatie, zij het dat voor bepaalde trajecten ten opzichte van de huidige situatie een lagere frequentie zal gaan gelden. Overigens zullen de houders van een PEC wel periodiek geïnformeerd worden over relevante informatie over de vaarweg en haven door de rijkshavenmeester. De vorm waarin dit zal gebeuren, wordt nog nader ingevuld maar zal niet plaatsvinden via een verplichting tot het bijwonen van een terugkomdag.

4.2.5 Overgangsrecht

Als gevolg van de invoering van de PEC-structuur, vervallen de verklaring van vrijstelling en de ontheffing voor ontheffinghouders. De bestaande verklaringen en ontheffingen zullen nog tot maximaal een jaar na de inwerkingtreding van het onderhavige wetsvoorstel geldig blijven. In dat jaar ontvangen de verklaringhouders en ontheffinghouders de PEC die vergelijkbaar zal zijn met hun verklaring of ontheffing. De regionale autoriteit die de verklaring of ontheffing heeft verleend, draagt zelf zorg voor de omzetting daarvan.

4.3 Bijzondere PEC's

Naast het systeem van reguliere PEC's wordt een systeem van bijzondere PEC's ingevoerd. Dit is wenselijk omdat ten opzichte van het reguliere systeem meer maatwerk nodig is voor enkele bijzondere typen schepen, te weten kleine zeeschepen met een beperkt vaargebied, werkschepen en LNG-bunkerschepen. De kenmerken en omstandigheden van deze typen schepen rechtvaardigen een ander systeem.

4.3.1 PEC voor kleine zeeschepen met beperkt vaargebied (alleen module 1 en 2)

a. Registerschepen en de nieuwe PEC-structuur

Een van de redenen om de loodsplichtwetgeving te herzien is dat de havenmeesters, die verantwoordelijk zijn voor de veilige en vlotte scheepvaart, aangeven dat zij hun verantwoordelijkheid onvoldoende kunnen invullen omdat er geen eisen gesteld worden aan het kennis- en opleidingsniveau van kapiteins van schepen die staan ingeschreven in het Register kleine zeeschepen. Daarom stellen de havenmeesters voor (zie paragraaf 3.2) om het register te laten vervallen en ook kapiteins van deze schepen onder het PEC-regime te brengen. De reders van dergelijke, veelal onder Nederlandse vlag varende schepen en verenigd in de KVNR, vinden dit een te grote verzwaring ten opzichte van de huidige situatie. Alhoewel er tot op heden gelukkig geen ernstige incidenten zijn geweest, blijkt uit nader overleg met de rijkshavenmeesters en de loodsen, dat met name het gebrek aan kennis van de scheepvaartreglementen en de gebrekkige

communicatie met andere schepen, vooral binnenvaartschepen, in de praktijk tot veiligheidsrisico's leiden. Gelet op het voorgaande wordt voorgesteld alleen module 1 en 2 (kennis vaarregelement en taaleis) voor deze kapiteins in te voeren in een bijzondere PEC. Verder wordt voorgesteld deze PEC van toepassing te laten zijn in een heel zeehavengebied (in plaats van op een bepaald traject) en wordt afgezien van de door de havenmeesters voorgestelde frequentie-eis. Ook zal voor deze categorie een ruime invoeringstermijn van kracht zijn (zie punt 4.3.1, onder c). Dit aangepaste voorstel betekent een beperkte verzwaring voor de huidige registerschepen. Maar hiermee wordt recht gedaan aan de voorstellen van de rijkshavenmeesters maar ook tegemoet gekomen aan de bezwaren van de KVNR. Indien echter, na evaluatie van deze wet (zie punt 9) zou blijken, dat de invoering van module 1 en 2 voor deze groep schepen niet voldoende is om de gesignaleerde veiligheidsrisico's te verminderen, dan kan wederom overwogen worden een of meer van de eisen die voor de andere PEC's van toepassing zijn, zoals instructiereizen of frequentie-eisen in te zetten. Overigens zullen kapiteins die over bepaalde binnenvaartpapieren beschikken, worden vrijgesteld van deze modules omdat zij al over de gevraagde kennis beschikken.

b. Nieuwe definitie van klein zeeschip met beperkt vaargebied

Het onder a geschetste PEC-regime blijft voorbehouden aan dezelfde soort schepen als waar het regime voor registerschepen voor is bedoeld toen dit in 1995 werd geïntroduceerd. Het gaat dan om: binnen/buitenschepen, Rijnschepen, Lage Kruiplijncoasters en Denemarkenvaarders. In het register staan op dit moment nog voornamelijk binnen/buitenschepen. In het Lpb'95 wordt verstaan onder binnen/buiten schip: een schip met een lengte over alles van minder dan 115 meter, blijkens zijn constructie vergelijkbaar is met een binnenschip en wordt gebruikt voor de vaart op de binnenwateren en in een beperkt vaargebied op zee, in het bijzonder de kustwateren. Met name de invulling van het criterium dat het schip blijkens zijn constructie vergelijkbaar is met een binnenschip leidt in de praktijk tot onduidelijkheden. In de toelichting bij het Lpb'95 is aangegeven dat het gaat om: " 'tweeslachtige schepen' die gebouwd zijn om zowel op binnentrajecten, als op zee (in het bijzonder de kustwateren) te varen, maar desalniettemin naar hun constructie vergelijkbaar zijn met binnenschepen. De definitie gaat er verder van uit dat deze schepen meestal, in vergelijking met een schip dat als «echt» zeeschip is gebouwd, lichter zijn geconstrueerd. Ook qua vorm zijn zij vergelijkbaar met een binnenschip, dat wil zeggen een relatief lang, slank schip, met een stomp voorschip, een geringe diepgang en een lage opbouw."³² In de praktijk levert de definitie veel discussies op. Dit is de reden geweest dat de havenmeester van Rotterdam sinds 9 november 2012³³, bij het bepalen of het schip vergelijkbaar is met een binnenschip, toetst aan het criterium of het schip een maximale air draft³⁴ op zomerdiepgang van 14,0 meter heeft. De hoogte is een karakteristiek kenmerk van binnen/buitenschepen en

³² Stb. 1995, 395, blz 12.

³³ Op deze datum is de beleidsregel van Divisie Havenmeester Rotterdam-Rijnmond ter uitvoering van artikel 6 van het Loodsplichtbesluit 1995 van kracht geworden. Vanaf die datum worden alleen via de rijkshavenmeester van Rotterdam-Rijnmond aanvragen beoordeeld voor het plaatsen in het register kleine zeeschepen, zodat alle aanvragen na die datum beoordeeld zijn op dit criterium van een maximale air draft op zomerdiepgang van 14,0 meter.

³⁴ Air draft is de afstand tussen het wateroppervlak en het hoogste punt van een schip. Delen die in hoogte verstelbaar zijn (zoals een mast of stuurhut) mogen hierbij op het laagste niveau worden gezet.

binnenvaartschepen, daarom wordt aangesloten bij de al bestaande praktijk bij de rijkshavenmeester van Rotterdam. Daarnaast levert ook het criterium dat het schip een beperkt vaargebied op zee heeft, tot discussies. Voorgesteld wordt om dit criterium te concretiseren en in te vullen met een vaargebied van maximaal 200 mijl uit de kust. Of aan dit criterium wordt voldaan kan aangetoond worden met het 'Minimum Safe Manning certificate', dat een indicatie geeft van het vaargebied.

Gelet op het voorgaande wordt voorgesteld te komen tot een PEC voor kleine zeeschepen met een beperkt vaargebied. Dit wordt geconcretiseerd met het vereiste dat het gaat om zeeschepen met een lengte over alles van minder dan 115 meter waarvan de air draft op zomerdiepgang ten hoogste 14,0 meter is. Verder wordt het criterium 'met een beperkt vaargebied' ingevuld met het criterium van maximaal 200 mijl uit de kust. De introductie van deze laatste eisen zal betekenen dat enkele schepen niet langer als klein zeeschip zullen worden aangemerkt³⁵ en binnen de reguliere PEC-systematiek zullen komen te vallen.

c. Overgangsrecht voor registerschepen

Als gevolg van de introductie van de PEC kleine zeeschepen, vervalt het Register kleine zeeschepen en zullen de kapiteins van de huidige registerschepen, kunnen opgaan voor de PEC voor kleine zeeschepen met een beperkt vaargebied. Het kost echter tijd en geld om deze ontheffing te halen. Daarom is voorzien in een ruime overgangstermijn. Dit overgangsregime staat ook open voor de enkele schepen die na de inwerkingtreding van de nieuwe regelgeving niet in aanmerking kunnen komen voor deze PEC kleine zeeschepen. Het overgangsregime ziet er als volgt uit.

Kapiteins die kunnen aantonen dat zij in een periode van twee jaar voorafgaande aan de inwerkingtreding van deze nieuwe wetgeving minimaal 3 keer in een bepaalde haven zijn geweest met een registerschip, komen in aanmerking voor een tijdelijke PEC voor dat schip in de betreffende haven. Deze PEC geldt tot uiterlijk 10 jaar na inwerkingtreding van het onderhavige wetsvoorstel. Na afloop van die periode zullen deze kapiteins aan de eisen voor een PEC-kleine zeeschepen moeten voldoen, namelijk in het bezit zijn van de modules 1 en 2 of, indien zij hiervoor niet in aanmerking kunnen komen, aan alle andere modules van de van toepassing zijnde PEC. Op verzoek van de KNVR is gekozen voor deze lange overgangsperiode om alle kapiteins de gelegenheid te geven om te voldoen aan het nieuwe regime. Omdat deze kapiteins ook vaak in het buitenland verblijven, is het niet altijd gemakkelijk de benodigde opleidingen te volgen.

4.3.2 PEC voor werkschepen

a. Huidige situatie voor werkschepen.

In en om de Nederlandse havens en op de scheepvaartwegen worden vanaf werkschepen veel werkzaamheden verricht zoals baggeren, kabels leggen en aanleg van kades. Het betreft veelal

³⁵ Omdat de air draft en vaargebied van schepen, niet in het register staan geregistreerd, is lastig te bepalen om hoeveel schepen het hier gaat. Naar verwachting gaat het maximaal om enkele tientallen schepen op een totaal bestand van 259 schepen in het register.

werkzaamheden door relatief wendbare schepen, die, anders dan andere zeeschepen, meestal geen traject afleggen, maar langer op één bepaalde locatie verblijven. Schepen die ingericht zijn voor het winnen of vervoeren van zand, baggerspecie of grind hebben van oudsher een vrijstelling van de loodsplicht tenzij zij tijdens de vaart op een scheepvaartweg voor een ander doel worden gebruikt (artikel 4, eerste lid Lpb 1995). Aan deze vrijgestelde schepen kan wel een ad hoc loodsplicht worden opgelegd indien naar het oordeel van de bevoegde autoriteit (te weten: de rijkshavenmeester) sprake is van een situatie waarbij de weersomstandigheden of omstandigheden met betrekking tot het schip, de opvarenden, de lading, de scheepvaart of de scheepvaartweg van dien aard zijn dat het bevaren van die scheepvaartweg zonder gebruik te maken van de diensten van een loods ontoelaatbaar is. In de wetgeving³⁶ zijn deze criteria verder uitgewerkt. Dit maatwerk betekent dat de criteria worden getoetst per situatie en dus per geval en per havenregio kunnen verschillen.

Om een aantal redenen voldoet de huidige wetgeving niet meer. In de praktijk blijkt dat de huidige definitie te ruim is waardoor de vrijstelling ook wordt gebruikt door vrachtschepen die zand of grind vervoeren en, zonder werkzaamheden te verrichten, op doorreis zijn naar een ander havengebied. Deze vrijstelling is daar echter nimmer voor bedoeld geweest. Verder is de vrijstelling alleen van kracht in de periode dat men daadwerkelijk aan het werk is. Dit betekent dat een dergelijk schip wel loodsplichtig is als het de werklocatie verlaat om naar een havenbekken te gaan om te bunkeren of voor een personeelwissel. Daarnaast zijn er ontwikkelingen waardoor tegenwoordig ook andere schepen werkzaamheden uitvoeren die niet onder de definitie vallen. Te denken valt aan schepen die betrokken zijn bij de aanleg van Maasvlakte II of die werkzaamheden uitvoeren die gerelateerd zijn aan de aanleg van windmolenparken op zee (zoals de aanleg van kabels van het windmolenpark naar land). Voor dergelijke werkschepen is nu geen vrijstelling van de loodsplicht mogelijk. Verder blijkt dat de werkschepen steeds groter worden waardoor het niet altijd meer verantwoord is vanuit veiligheidsperspectief dat zij over een vrijstelling beschikken.

Ten slotte hebben de havenmeesters aangegeven dat zij, gelet op de grote verschillen in werkzaamheden die in of (net) buiten het loodsplichtig vaarwater worden verricht en de vele soorten werkschepen die deze werkzaamheden uitvoeren, over beleidsruimte willen beschikken, om voor elke situatie maatwerk te kunnen verrichten die gelet op de veiligheid noodzakelijk is. In een aantal gevallen is de havenmeester tevens opdrachtgever van de werkzaamheden en worden er afspraken gemaakt over het verkeersmanagement waaronder de loodsplicht. In andere gevallen wordt de verplichting een loods aan boord te nemen in de voor dergelijke projecten benodigde vergunningen neergelegd. Ook de Vereniging van Waterbouwers heeft aandacht gevraagd voor deze bijzondere categorie werkschepen.

b. Nieuw regime werkschepen

In verband met de hiervoor gesignaleerde knelpunten zijn zowel de havenmeesters als de Vereniging van Waterbouwers geconsulteerd. Naar aanleiding daarvan worden ten behoeve van schepen die in een zeehavengebied werkzaamheden verrichten een aantal wijzigingen voorgesteld. De definitie voor werkschepen wordt verruimd en komt te luiden: een zeeschip dat is gebouwd en

³⁶ Artikel 4 Regeling bevoegde en regionale autoriteiten Loodsplichtbesluit 1995.

ingericht voor het uitvoeren van werkzaamheden op of in de vaarweg. Deze werkschepen vallen onder de categorale vrijstelling indien zij op of in het loodsplichtig vaarwater aan het werk zijn. Dit kunnen werkzaamheden aan de kade zijn, of op of in de bodem of anderszins. Het gaat dan om werkzaamheden zoals baggeren, zandsuppletie, zand- of grindwinning, kabels leggen en het aanbrengen van boeien. Voorgesteld wordt deze vrijstelling uit te bereiden tot reizen in de haven voor bijvoorbeeld bunkeren of een personeelwissel. Mocht in de praktijk blijken dat deze uitbreiding tot gevaarlijke situaties leidt dan heeft de bevoegde autoriteit, net zoals nu het geval is, de mogelijkheid een ad hoc loodsplicht op te leggen. Omdat de werkschepen steeds groter worden zal, ter bevordering van de veiligheid, er wel een maximale grens voor de afmetingen van de werkschepen komen die van deze categorale vrijstelling gebruik kunnen maken. Deze grens zal per vaarweg/havengebied verschillen vanwege de onderlinge verschillen in de vaarweg (zoals stroming, hoeveelheid en ligging van de havenbekkens, windvang, bochtigheid en drukte op de vaarweg). De werkschepen die boven deze grens zitten, kunnen een speciale PEC halen om in een bepaald zeehavengebied alsnog zonder loods te kunnen opereren.

De verwachting is dat de meeste werkschepen die werkzaam zijn in het loodsplichtig vaarwater, onder de categorale vrijstelling komen te vallen. Slechts een heel enkel werkschip zal boven de bovengrens komen te vallen en zal (om ontheven te worden van de loodsplicht) de PEC moeten halen. Hiervoor zal een overgangstermijn komen.

Ten slotte zal worden voorzien in een maatwerkoplossing voor incidentele gevallen die geen gebruik kunnen maken van de bovengenoemde categorale vrijstelling of PEC, terwijl er anderzijds wel situaties denkbaar zijn waarbij het onredelijk is te eisen dat er altijd een loods aan boord moet komen. De bevoegde autoriteit krijgt daarom ook de bevoegdheid in dergelijke gevallen ontheffing te verlenen aan kapiteins. Het gaat daarbij om de gevallen waarbij:

- werkzaamheden buiten het loodsplichtig vaarwater worden uitgevoerd en/of
- werkzaamheden in een groter project plaatsvinden. Het gaat hierbij om de grotere projecten die een langere periode in beslag nemen en een maatwerk aanpak vragen. Te denken valt aan projecten als de bouw van de nieuwe Noordersluis in Amsterdam of het verdiepen van de Eems.

Schepen die een ontheffing zouden kunnen krijgen zijn bijvoorbeeld schepen die boven de bovengrens zitten, maar werk uitvoeren aan de bouw voor de nieuwe Noordersluis. Of schepen die net buiten het loodsplichtig vaarwater werkzaam zijn en frequent een haven bezoeken voor de aan- en afvoer van goederen. Aan deze ontheffingen kunnen ook voorwaarden en beperkingen verbonden worden door de rijkshavenmeester. Bijvoorbeeld de voorwaarde dat voorafgaand aan de werkzaamheden, een bezoek wordt afgelegd aan een verkeerscentrale (VTS-post) waar een briefing wordt gehouden over de werkzaamheden en de lokale uitgangspunten. Of de eis dat een bepaald aantal uur een instructiereis met een loods gemaakt moet worden.

4.3.3 PEC voor LNG- bunkerschepen.

a. Huidige situatie bij vervoer gevaarlijke stoffen in bulk

Binnen de zeehavens wordt door de havenbedrijven en het havenbedrijfsleven hard gewerkt aan

de transitie naar schonere brandstoffen. Het gaat dan bijvoorbeeld om de brandstof LNG die van belang is als transitiebrandstof in het proces naar een duurzame vervoerssector. Op korte termijn is de verwachting dat er een LNG-bunkerschip gaat opereren in de Rotterdamse haven zodat op snelle en efficiënte wijze schepen voorzien kunnen worden van deze brandstof. Deze bunkermethode is van belang voor de uitrol van deze nieuwe brandstof voor binnen- en zeevaartschepen. Op dit moment gebeurt de bunkering met vrachtauto's of binnenvaartschepen, maar de verwachting is dat er binnen afzienbare tijd ook LNG-bunkerschepen operationeel zijn die als zeeschip zijn getypeerd. Omdat hierbij sprake is van een gevaarlijke stof in bulk, is er geen langlopende vrijstelling of ontheffing van de loodsplicht mogelijk op grond van de huidige wetgeving. Dat zou betekenen dat dergelijke schepen 24 uur per dag loodsplichtig zijn en er permanent een loods aanwezig zou moeten zijn.

b. PEC voor LNG-bunkerschepen

De kapitein van een bunkerschip die veelal in één haven opereert heeft goede bekendheid in die haven en is extra getraind en opgeleid met alle veiligheidsvoorschriften. In een dergelijk geval heeft een loods uit veiligheidsoogpunt niet veel meer toe te voegen, zodat de rijkshavenmeesters hebben aangegeven dat er (onder strenge voorwaarden) een ontheffing mogelijk moet zijn voor dergelijke bunkerschepen voor zover dat schip in de haven opereert. Een dergelijk bunkerschip zal aan zware inhoudelijke en veiligheidseisen moeten voldoen en door gespecialiseerd personeel worden bemand en er moet sprake zijn van hoogfrequente aanwezigheid in een bepaalde haven. Er komt een bijzondere PEC voor dit soort bunkerschepen met daarbij de behorende hoge criteria waaraan voldaan moet worden. Dit wordt een PEC waarbij de inhoud van de modules zwaarder is dan van de zwaarste PEC voor 'reguliere' schepen, PEC D. Kapiteins van deze schepen zullen instructie- en examenreizen moeten afleggen en er komt een hogere frequentie-eis. Deze PEC-geldt alleen voor het havengebied. Als het schip buitengaats gaat (bijvoorbeeld om een schip te bunkeren dat in het ankergebied op zee ligt), is het bunkerschip voor een dergelijke reis loodsplichtig.

5. Uitvoering: aanvraag en afhandeling van een PEC

De loodsplichtwetgeving maakt, omdat het ziet op verplichtingen voor de kapitein van een zeeschip, deel uit van de Swv, waarin, kort samengevat, alle verkeersregels zijn opgenomen die van toepassing zijn op de Nederlandse scheepvaartwegen. Voor de vraag wie voor taken die uit de wet voortvloeien verantwoordelijk is³⁷, is bepalend op welk soort water de betreffende verplichting geldt: op de wateren in beheer bij het Rijk is de Minister van IenM in beginsel verantwoordelijk. In de praktijk zijn dit de ambtenaren van het directoraat-generaal Rijkswaterstaat, met uitzondering van de wateren die, voor de loodsplicht, zijn overgedragen aan de Havenmeester van Rotterdam, Directeur Openbaar Lichaam Centraal Nautisch Beheer/Directeur Havenmeester Amsterdam, de Minister van Defensie (Den Helder) of op de Westerschelde, de Permanente Commissie van toezicht op de Scheldevaart. Als de scheepvaartweg in beheer is bij een gemeenschappelijke

³⁷ In de Swv wordt hiervoor de term bevoegd gezag gebruikt; in de daarop gebaseerde lagere regelgeving de term bevoegde autoriteit.

regeling is dit de directeur van die regeling. Indien het beheer bij een gemeente ligt is het degene die als havenmeester door de betreffende gemeente is aangewezen.

In de praktijk betekent deze verdeling dat, als een schip dat een bepaald traject van of naar een zeehaven aflegt, bijvoorbeeld van zee tot de haven van Moerdijk, deze met meerdere bevoegde autoriteiten te maken heeft³⁸. Om te voorkomen dat een kapitein die voor een bepaald traject een PEC wil aanvragen, zich tot verschillende autoriteiten moet wenden, zullen, net zoals dat nu het geval is voor de aanvragen voor een verklaring van vrijstelling, vier regionale autoriteiten worden aangewezen die aanvragen voor een PEC in de betreffende regio zullen coördineren. Regio Den Helder/Harlingen/Waddenzee/Eems (met havens als Groningen, Eemshaven, Den Helder en Harlingen), regio Amsterdam-IJmond (met havens als Amsterdam, Zaandam, IJmuiden en Velsen), regio Rotterdam/Achterland Zuid-Holland/Scheveningen (met havens als Rotterdam, Moerdijk en Scheveningen) en regio Scheldegebied (met havens als Vlissingen, Terneuzen en Antwerpen). Per zeehavenregio komt er één loket voor PEC-aanvragers, maar het is ook mogelijk dat de regionale autoriteiten met elkaar één landelijk loket opzetten. De regionale autoriteiten krijgen de taak toebedeeld voor het opzetten en organiseren van dit loket, maar vanzelfsprekend betrekken zij hierbij de bevoegde autoriteiten evenals andere belanghebbenden en betrokkenen, zoals de loodsen en de gebruikers.

Door de bevoegde en regionale autoriteiten zullen, in verband met de PEC-structuur, persoonsgegevens worden verwerkt. Zoals gezegd, is er op tot op heden nog geen keuze gemaakt in de wijze waarop de PEC-verlening in de praktijk zal worden vormgegeven. Om deze reden is tot op heden ook geen privacy assessment opgesteld. Deze zal op een later moment wel worden opgesteld. Voor de volledigheid wordt hier nog opgemerkt dat een dergelijke registratie van persoonsgegevens voor de bevoegde autoriteiten niet nieuw is. Zij hebben immers al ervaring opgedaan bij de registratie van verklaring- en ontheffinghouders.

6. Overige opmerkingen met betrekking tot de loodsplichtwetgeving

6.1 Beperkte herziening van de loodsplichtwetgeving

Het onderhavige wetsvoorstel beoogt de invoering van de PEC-structuur mogelijk te maken, waardoor gelijktijdig vereenvoudiging en uniformering van het huidige systeem van loodsplichtvrijstellingen en – ontheffingen wordt bewerkstelligd. Deze wetgeving voorziet echter niet in een algehele verlichting van de loodsplicht. In eerdere wetgeving³⁹ was een meer structurele wetswijziging aangekondigd die ziet op een loodsplichtregime dat gebaseerd is op veiligheidseisen en voldoende rekening houdt met de ontwikkelingen aan boord van zeeschepen en ontwikkelingen op het gebied van verkeersmanagement. Het was de wens om een meer rationele afweging te kunnen maken over de beslissing onder welke omstandigheden het opleggen van de

³⁸ Zoals in casu de van Havenmeester Rotterdam, Hoofd-ingenieur-directeur (HID) Rijkswaterstaat regio West-Nederland Zuid en de havenmeester van Moerdijk.

³⁹ Zie ondermeer de Nota van toelichting bij de wijziging van het Loodsplichtbesluit 1995 (Stb. 2002, 295 blz 15).

loodsplicht uit veiligheidsoogpunt noodzakelijk is⁴⁰. Afgelopen jaren is echter gebleken dat dit dossier te complex is om gelijktijdig de uitrol van een PEC-structuur én een algehele inhoudelijke verlichting te realiseren. Bovendien is het op dit moment nog niet goed mogelijk om de precieze hoogte van de risico's te beoordelen en af te zetten (voor zover mogelijk) tegen de kosten en baten van de loodsplicht. Momenteel wordt bezien hoe deze punten én de andere vraagpunten uit het IenM-brede afwegingskader over veiligheid kunnen worden geïmplementeerd in het loodsplichtdossier.⁴¹

6.2 Ruimte voor experimenten

Zoals gezegd is de loodsplicht een van de instrumenten in het nautisch beleid die wordt ingezet ter bevordering van de veilige en vlotte afwikkeling van het scheepvaartverkeer in de Nederlandse zeehavens. Dit betekent echter niet dat er in het kader van de loodsplichtwetgeving geen ruimte zou moeten zijn om te onderzoeken of er, op termijn, een versoepeling van de loodsplichtwetgeving mogelijk is bijvoorbeeld voor bepaalde typen schepen, in een havengebied of een bepaald deel daarvan al dan niet met gebruikmaking van nieuwe technieken. Er komen immers steeds meer technische mogelijkheden om kapiteins en andere nautische dienstverleners te ondersteunen bij hun werkzaamheden. Dergelijke technieken zijn echter nu nog volop in ontwikkeling. Alhoewel er op dit moment nog geen concrete plannen voor experimenten zijn, wordt voorgesteld in de lagere regelgeving ruimte voor experimenten te bieden door ten behoeve van een experiment van artikelen uit die lagere regelgeving af te kunnen wijken. Om de veiligheid van het scheepvaartverkeer niet in gevaar te brengen zullen dergelijke experimenten steeds in nauw overleg tussen alle nautische dienstverleners en de betreffende havenmeester moeten worden uitgevoerd. Aan de hand van resultaten van de experimenten kan dan worden bezien of er aanleiding is om de regelgeving aan te passen.

6.3 Wetgevingstechnische keuzes

Zoals uit deze toelichting blijkt, is er veel wetgeving die betrekking heeft op de loodsplicht. Deze wetgeving is versnipperd, waardoor het lastig is inzicht te krijgen in welke verplichtingen per zeehaven van toepassing zijn. De onderhavige wetswijziging wordt daarom aangegrepen om de wetgeving toegankelijker te maken. Vanwege de noodzakelijke regionale verschillen stelden de havenmeesters voor om de PEC-wetgeving en andere elementen van de loodsplichtwetgeving, zelf zo veel mogelijk in beleidsregels te kunnen regelen. Dit advies is in het onderhavige wetsvoorstel niet overgenomen. De verplichtingen die voortvloeien uit de PEC-systematiek, zijn te vergaand om in beleidsregels te regelen. Regionale beleidsregels zullen naar verwachting ook de transparantie en duidelijkheid voor de sector niet ten goede komen, en zullen wellicht tot onverklaarbare regionale verschillen gaan leiden. Om meer transparantie en uniformiteit te krijgen wordt voorgesteld de wetgeving zodanig op te bouwen dat uiteindelijk in een nieuwe loodsplichtregeling

⁴⁰ Zie vorige voetnoot.

⁴¹ Brief aan de Eerste Kamer d.d.10 juli 2014: 'Bewust omgaan met veiligheid: rode draden'(Kamerstuk 28 663, nr 60).

het noodzakelijke maatwerk per zeehavengebied in één hoofdstuk bij elkaar kan worden gevoegd. Voor de onderhavige wijziging van de SvW betekent dit dat, net zoals nu het geval is, de hoofdlijnen van de loodsplichtwetgeving in die wet worden vastgelegd. Anders dan nu het geval is zullen de loodsplichtige vaarwateren worden aangeduid als de scheepvaartwegen die deel uitmaken van een zeehavengebied of die de aanloop daarnaar vormen of op nadere aangewezen scheepvaartwegen die de verbinding vormen tussen enkele zeehavengebieden. In het nieuwe loodsplichtbesluit zullen de zeehavengebieden nader worden aangeduid. De huidige, in de bijlage bij de wet opgenomen gedetailleerde aanwijzing van loodsplichtige vaarwateren, zal, gebaseerd op dat nieuwe loodsplichtbesluit, uiteindelijk steeds per zeehavengebied in de regeling worden opgenomen, gevolgd door de categorale vrijstellingsgrenzen en PEC-trajecten voor dat betreffende zeehavengebied. Op deze wijze is toch voorzien in het noodzakelijke maatwerk per haven, maar wordt dit in landelijke wetgeving neergelegd. Op een enkele uitzondering na zal dit overigens niet leiden tot een wijziging in de aangewezen loodsplichtige wateren. In het nieuwe Loodsplichtbesluit, zullen daarnaast de voor alle zeehavengebieden geldende regels met betrekking tot bijvoorbeeld de vrijstelling van de loodsplicht, aanvragen van een PEC, aan de PEC verbonden beperkingen en verplichtingen worden vastgelegd. Voor de volledigheid wordt hier nog opgemerkt dat zowel het nieuwe besluit als de nieuwe regeling, net als dit wetsvoorstel, via internet zullen worden geconsulteerd. Voor het besluit is tevens voorzien in een zogenaamde voorhangprocedure⁴².

In de nieuwe lagere wetgeving wordt tevens de gelegenheid aangegrepen consistentere onderscheid te maken tussen de termen vrijstelling en ontheffing van de loodsplicht. De term vrijstelling zal worden gebruikt voor de gevallen waarin geen individueel besluit of afgegeven bewijs van de havenmeester (meer) nodig is om er gebruik van te kunnen maken; de term ontheffing voor de gevallen waarin dat wel het geval is.

Het onderhavige wetsvoorstel heeft ook gevolgen voor de loodsplicht op de Westerschelde waar het Scheldereglement en daarop gebaseerde regelgeving van toepassing is (zie punt 2.4). De onder punt 3 aangehaalde voorstellen en adviezen, zijn daarom ook afgestemd in de Permanente Commissie van Toezicht op de Scheldevaart (PC), waar Nederlandse en Vlaamse ambtenaren deel van uitmaken. De verwachting is dat de hierboven voorgestelde introductie van de PEC-structuur, daarom ook zal kunnen worden geïntroduceerd in de op het Scheldereglement gebaseerde wetgeving. Deze wetgeving wordt door de Vlaamse en Nederlandse ministers en door de PC vastgesteld. In de daarvoor benodigde overleggen met de Vlaamse overheid zal de Nederlandse inzet erop gericht zijn deze verdragswetgeving zo veel mogelijk te laten aansluiten op de Nederlandse wetgeving. Ook zal worden ingezet op gelijktijdige inwerkingtreding.

7. Gevolgen (inclusief financiële gevolgen)

Dit wetsvoorstel biedt mogelijkheden om een ontheffing te krijgen van de loodsplicht. De inzet van een loods is kostbaar voor een reder. De PEC-structuur geeft gelegenheid aan kapiteins (reders) om kosten van de loodsplicht te besparen, maar dan zal wel een investering plaats moeten vinden

⁴² Op grond van artikel 52 SvW.

in tijd en geld om de beoogde PEC te halen. Zodoende zal de reder bij het nemen van een beslissing of gebruik gemaakt zal worden van de mogelijkheid om een PEC te halen, eerst moeten zien of dit economisch rendabel is.

Dit wetsvoorstel heeft inhoudelijke wijzigingen voor het huidige regime van loodsplichtvrijstellingen en -onthefingen. Deze inhoudelijke gevolgen hebben vanzelfsprekend financiële gevolgen voor de betrokken gezagvoerders en reders, maar ook voor de regionale en bevoegde autoriteiten (veelal bij de havenbedrijven ondergebracht). Voor bepaalde groepen kapiteins zullen de voorgestelde wijzigingen een verlichting omvatten (bijvoorbeeld voor de verklaringhouders) terwijl de voorstellen voor andere groepen (zoals de registerschepen) een verzwaring zullen betekenen. Een cijfermatige onderbouwing van de zwaarte van de verlichting dan wel verzwaring is nog niet te geven omdat in de lagere regelgeving nog wordt ingevuld hoe het opleidingstraject en de organisatie daarvan vanuit de havenbedrijven eruit gaat zien. Bovendien is er in de huidige regionale invulling een verschil per regio en per (type) schip per traject. Een meer uitgebreidere uiteenzetting over de daadwerkelijke lasten zal worden meegenomen bij het opstellen van de lagere regelgeving. Wel wordt hieronder ingegaan op de gevolgen van het voorgestelde nieuwe regime. Het gaat hier om een globale indicatie waarbij de inhoudelijke gevolgen als volgt worden ingeschat voor de volgende categorieën:

- Verklaringhouders: begin 2016 waren er 180 verklaringhouders en voor deze groep zal het nieuwe regime weinig wijzigingen meebrengen omdat de verklaringen worden omgezet in een PEC. Wel zal er een kleine verlichting zijn in de administratieve lasten voor deze groep omdat er geen periodieke check meer komt op de aanwezigheid van een geldige medische verklaring en een vaarbevoegdheidsbewijs. Ook vervalt de verplichting om periodiek een terugkomdag bij te wonen. De verwachting is dat het nieuwe regime niet tot een (grote) toename zal leiden van het aantal gezagvoerders dat een PEC gaat halen. Voor nieuwe aanvragers is er geen verschil in lasten en kosten in vergelijking met het huidige systeem van verklaringhouders, omdat de inhoud en opzet van de opleiding van de huidige verklaring van vrijstelling model heeft gestaan voor de inhoudelijke eisen (modules uit punt 4.2.2) van een PEC.
- Ontheffinghouders: begin 2016 waren er 201 ontheffinghouders en ook voor deze groep zullen er weinig veranderingen optreden. Zij krijgen automatisch een PEC. Er is wel een verlichting, omdat deze groep een PEC krijgt voor onbepaalde duur, terwijl de huidige ontheffingen maar drie jaar geldig zijn. Voor de nieuwe aanvragers zullen de gevolgen netto gezien hetzelfde blijven. Mogelijk dat de eisen om de PEC te halen voor bepaalde trajecten zullen verzwaren, maar daar staat tegenover dat de PEC een onbepaalde geldigheidsduur heeft.
- Kapiteins van registerschepen: begin 2016 waren er 285 registerschepen, waarbij er meestal meerdere kapiteins per schip zijn. Voor deze groep is sprake van een verzwaring omdat deze kapiteins in de nieuwe situatie aan twee modules moeten voldoen om de PEC te verkrijgen. Het gaat hier om kennis over het vaarreglement en voldoende taalkennis (zie paragraaf 4.3.1). Kapiteins die binnenvaartpapieren hebben, voldoen aan deze criteria en krijgen de PEC voor kleine zeeschepen. Voor deze groep is het nieuwe regime dus geen

verzwaring. Kapiteins die afgelopen jaren hebben gevaren met registerschepen en in de zeehavens zijn geweest, kunnen gebruik maken van het soepele overgangsregime en daarmee de lasten voor zich uit schuiven gedurende tien jaar. Een deel van hen zal in deze periode van 10 jaar met pensioen gaan of van beroep wisselen, zodat deze groep niet meer te maken krijgt met de inhoudelijke verzwaring. Verder is sprake van een verzwaring voor de kapiteins van schepen die nu wel in het register van kleine zeeschepen staan, maar niet voldoen aan het criterium van 'klein zeeschip met beperkt vaargebied'. Het is de verwachting dat er enkele (10 tot 15) schepen zullen zijn waarvan de maximale air draft op zomerdiepgang groter is dan 14,0 meter. Kapiteins van deze schepen, kunnen opgaan voor een reguliere PEC. Kapiteins die niet in aanmerking komen voor het overgangsregime, hebben ook te maken met een verzwaring.

- Werkschepen: de groep schepen die onder de categorale vrijstelling valt, wordt verruimd omdat de vrijstelling niet meer alleen geldt voor werkschepen die werkzaam zijn met grond, zand en bagger. Verder zijn de schepen die onder deze vrijstelling vallen, ook vrijgesteld als zij een havenbekken bezoeken voor bijvoorbeeld bunkering. In de huidige situatie zijn dergelijke reizen van werkschepen loodsplichtig. Naast deze verlichtingen is er sprake van een verzwaring voor de schepen die nu van de vrijstelling profiteren maar waarvoor de vrijstelling niet was bedoeld (het gaat hier om circa 10 schepen die zand vervoeren van/naar Engeland). Er is ook een verzwaring voor de schepen die groter zijn dan de gestelde bovengrens. Dit zijn echter slechts enkele schepen. De verzwaring zit dan in de tijd en kosten om de speciale PEC te halen. Verder is er veel ruimte voor maatwerk van de regionale autoriteit, waarmee ook een verdere lastenverlichting voor deze categorie schepen zal worden gerealiseerd.
- LNG-bunkerschepen. Op dit moment is er nog geen LNG-bunkerschap actief. De verwachting is dat dit vanaf 2016 wel het geval zal zijn. Met dit voorstel kan de kapitein van dat schip een PEC halen en is daarmee ontheven van de loodsplicht wat een aanzienlijke kostenbesparing zal opleveren.

Naast de gevolgen voor kapiteins en andere gezagvoerders, heeft dit voorstel ook gevolgen voor de loodsen en de (rijks)havenmeesters. Wat de loodsen betreft is de verwachting dat er geen grote wijzigingen zullen optreden. De hoeveelheid tijd die zij besteden aan het opleiden en begeleiden van PEC-aanvragers zal naar verwachting ongeveer gelijk blijven. De werkzaamheden verbonden aan het Register kleine zeeschepen zullen kunnen worden beëindigd. Er is nog geen indicatie te geven van de wijziging in lasten voor de rijkshavenmeesters bij de afhandeling van de aanvragen. Dit is namelijk sterk afhankelijk van de precieze invulling van de verschillende modules en de organisatie van het PEC-systeem.

Tenslotte is het lastig om een inschatting te maken van het aantal kapiteins dat gebruik zal gaan maken van het nieuwe regime. De verwachting is dat het aantal aanvragen per jaar ongeveer hetzelfde zal zijn, dan wel licht zal stijgen. Uitgaande van de huidige situatie wordt aangenomen dat er jaarlijks enkele tientallen nieuwe aanvragen ingediend zullen worden.

8. internetconsultatie

PM resultaten internetconsultatie

9. Evaluatie

Omdat de nieuwe regelgeving haar succes nog moet bewijzen, zal worden voorzien in een evaluatie van de nieuwe wetgeving over de eerste 3 jaar na de inwerkingtreding daarvan. Dan kan worden gezien of de behaalde doelen zijn bereikt of dat wellicht aanpassing nodig is.

10. Inwerkingtreding en referendabiliteit

De inwerkingtreding van dit wetsvoorstel wordt bepaald bij koninklijk besluit, waarbij rekening gehouden zal worden met de Wet raadgevend referendum en met de voor wetgeving vastgestelde vaste verandermomenten. Gestreefd wordt naar inwerkingtreding per⁴³PM...

Artikelsgewijze toelichting

Artikel I, onderdeel A (nieuw artikel 10 Svw)

Het nieuw voorgestelde artikel 10, eerste tot en met derde lid, komt overeen met het huidige artikel 10, eerste lid en 11, eerste lid, onderdeel b, van de Svw en de bijlage bij die wet. Het zijn de centrale artikelen in de loodsplichtwetgeving. Uitgangspunt is dat kapiteins van zeeschepen (zie artikel 1, tweede lid, onder c) en van samenstellen van zeeschepen (artikel 1, vijfde lid, onderdeel b), anders dan kapiteins van binnenschepen, verplicht zijn gebruik te maken van de diensten van een loods. Een loods adviseert de kapitein op het schip of vanaf een andere locatie over de door deze te voeren navigatie op de zogenaamde loodsplichtige scheepvaartwegen (dat wil zeggen scheepvaartwegen waarop altijd een loodsplicht geldt) of de zogenaamde ad-hoc loodsplichtige scheepvaartwegen (dat wil zeggen scheepvaartwegen waarop alleen in bijzondere gevallen, een loodsplicht geldt).

Van oudsher zijn de scheepvaartwegen in de zeehavengebieden en de scheepvaartwegen die de aanloop daarnaar vormen aangewezen als loodsplichtige scheepvaartwegen. Daarnaast zijn er nog enkele loodsplichtige scheepvaartwegen die de verbinding vormen tussen zeehavengebieden Rotterdam-Rijnmond en Schelderegio.

Ter bevordering van de overzichtelijkheid van de loodsplichtwetgeving wordt nu voorgesteld de bijlage van de Svw waarin gedetailleerd de loodsplichtige scheepvaartwegen waren aangeduid te laten vervallen en in artikel 10, eerste lid, in meer algemene bewoordingen het loodsplichtige vaarwater aan te duiden (zie voor een meer uitgebreide toelichting punt 6.3). In de lagere regelgeving zullen de vaarwegen meer in detail worden aangeduid. Het derde lid van artikel 10, biedt deze mogelijkheid voor het aanwijzen van ad-hoc loodsplichtig vaarwater. Op een enkele uitzondering na, leiden deze wijzingen niet tot een wijziging in de aangewezen wateren waar van

⁴³ 1 januari 2018 of indien deze datum niet gehaald wordt: 1 juli 2018 of 1 januari 2019.

de diensten van een loods gebruik moet worden gemaakt.

Het voorgestelde vierde lid, is vergelijkbaar met het huidige artikel 10, vierde lid, en vormt de wettelijke basis tot het aanwijzingen van degenen die met de uitvoering van deze wetgeving worden belast (zie voor een meer uitgebreide toelichting punt 5).

Artikel I, onderdeel B (nieuw artikel 11 Svw)

Het voorgestelde nieuwe artikel 11, eerste lid, komt overeen met het huidige artikel 10, tweede en derde lid van de Svw, en vormt de wettelijke basis voor de in lagere wetgeving te regelen gevallen waarin vrijstelling of ontheffing van de loodsplicht mogelijk is. Bij deze lagere regelgeving moet rekening worden gehouden met de in artikel 3 van de Svw genoemde belangen. Net zoals tot op heden is vastgelegd in het Lpb'95, zullen, ook na inwerkingtreding van deze wetgeving, schepen tot een bepaalde maximale lengte over alles op met name aangegeven scheepvaartwegen vrijstelling van de loodsplicht hebben. Op een enkele uitzondering na zal dit overigens niet tot wijziging van de huidige vrijstellingen leiden. Desalniettemin zal in de lagere regelgeving wel van de gelegenheid gebruik worden gemaakt om de huidige loodsplichtgrens van 13 meter breedte op de Eems aan te passen. De vrijstelling voor loodsschepen en oorlogsschepen zal ongewijzigd gehandhaafd blijven. Wat betreft de mogelijkheid voor werkschepen om vrijstelling van de loodsplicht te krijgen wordt verwezen naar punt 4.3.2 hierboven.

Voor een toelichting op de mogelijkheden om via een PEC, ontheffing van de loodsplicht te krijgen wordt verwezen naar punt 4.2 van het algemeen deel van deze toelichting. In aanvulling daarop wordt opgemerkt dat, net zoals nu het geval is op grond van de artikel 8 van het Lpb'95, de bevoegde autoriteit in het nieuwe loodsplichtbesluit ook de mogelijkheid behoudt te bepalen dat ontheffing van verplichting tot het aan boord hebben van een loods of het gebruik maken van loodsen op afstand vanaf de wal mogelijk is. Dit geldt bijvoorbeeld in noodsituaties, bij verplaatsingen binnen een havenbekken of deel van een zeehavengebied of in geval niet binnen een redelijke termijn in een loods kan worden voorzien.

Net zoals dit ook nu al het geval is, kan de bevoegde autoriteit, indien het als gevolg van bijzondere omstandigheden onverantwoord is zonder loods de scheepvaartweg te bevaren, een ad-hoc loodsplicht opleggen. Het voorgestelde tweede lid biedt daarvoor de mogelijkheid.

Gelet op de karakteristieken van de vaarweg, zullen er, net zoals nu ook al het geval is, verschillen per zeehavengebied blijven, verschillen in vrijstellingsgrenzen en verschillen in bij welke lengte van een schip een bepaalde PEC is vereist om ontheffing te kunnen krijgen van de loodsplicht (derde lid). Voor een toelichting op het vierde lid wordt verwezen naar punt 5, laatste alinea.

Artikel I, onderdeel C (nieuw artikel 12 Svw)

Dit artikel komt overeen met het huidige artikel 11, eerste lid, onderdeel c, en artikel 12 van de Svw. Op grond van deze artikelen kunnen enkele aan het beloodsingproces verbonden verplichtingen aan de kapitein worden opgelegd. De huidige wetgeving, zoals bijvoorbeeld de artikelen 9 tot en met 18 van het Lpb'95, zullen daartoe geactualiseerd in het nieuwe loodsplichtbesluit worden overgenomen. Deze artikelen hebben bijvoorbeeld betrekking op de

meldplicht ten behoeve van het veilig aan of van boord gaan van de loods of het door de kapitein verschaffen van voor het loodsen relevante informatie over het schip.

Artikel I, onderdeel D (aanpassing artikel 14a Svw)

Artikel 14a biedt de mogelijkheid tarieven in rekening te brengen. Omdat de loodsen als gevolg van het onderhavige wetsvoorstel niet meer verantwoordelijk zijn voor de opleiding van verklaringhouders (verklaring van vrijstelling) of het register kleine zeeschepen is het nodig artikel 14a van de Svw aan te passen. Het eerste lid maakt het mogelijk dat de bevoegde autoriteit, die verantwoordelijk is voor de afgifte van PEC's, een tarief in rekening kan brengen voor personen die een dergelijke ontheffing wensen. Voor het gedeelte van de opleiding waarvoor de expertise van de loodsen noodzakelijk is, wordt in voorgestelde tweede lid van artikel 14a, geregeld dat de Autoriteit Consument en Markt (ACM), de hoogte vaststelt van het tarief van het aandeel van de loodsen in de PEC opleiding. Hierbij wordt aangesloten bij de tot op heden geldende systematiek voor het vaststellen van het tarief voor de opleiding tot verklaringhouder door de ACM.

Artikel I, onderdeel E (nieuw artikel 15, eerste en tweede lid, Svw)

De eerste twee leden van artikel 15 worden opnieuw geredigeerd in verband met de wijzigingen in de artikelen 10 en 11 van de Svw. Deze leden regelen dat een ieder die verplicht of vrijwillig gebruik maakt van de diensten van een loods, loodsgeld dient te betalen. Scheldevaarders, dat wil zeggen schepen die via de Westerschelde onderweg zijn naar een Vlaamse haven (zie artikel 1, eerste lid, van het Scheldereglement), zijn van deze Nederlandse verplichting uitgezonderd. Voor hen is deze verplichting opgenomen in artikel 23 van het Scheldereglement. Voor zeeschepen die geen scheldevaarder zijn, geldt op grond van artikel 22a van dat reglement, de Nederlandse wetgeving.

Artikel I, onderdeel F (aanpassing artikel 31, zesde lid, Svw)

Artikel 31 van de Svw regelt de strafbaarstelling van de overtreding van diverse loodsplichtbepalingen. Artikel 31, zesde lid, wordt aangepast in verband met de nieuwe redactie van de artikelen 10 tot en met 12.

Artikel I, onderdeel G (aanpassing artikel 36, eerste lid, Svw)

Artikel 36, eerste lid van de Svw biedt de mogelijkheid dat voor oorlogsschepen van met name genoemde artikelen van de Svw kan worden afgeweken. Dit is gebeurd in het Besluit uitzonderingen oorlogsschepen Scheepvaartverkeerswet. Het genoemde artikel wordt aangepast in verband met de nieuwe redactie van de artikelen 10 tot en met 12.

Artikel I, onderdeel H (aanpassing artikel 52 Svw)

Van oudsher geldt voor de algemene maatregelen van bestuur die betrekking hebben op de (vrijstelling of ontheffing) van de loodsplicht, een voorhangprocedure. Dit wil zeggen dat een ontwerp ervan in de Staatscourant wordt bekend gemaakt en aan de beide Kamers der Staten-Generaal wordt overgelegd, alvorens zij worden vastgesteld. Ook het ontwerp voor een nieuw loodsplichtbesluit zal worden voorgehangen. De voorgestelde wijziging van artikel 52, eerste lid, is nodig in verband met de gewijzigde redactie van artikel 10 en 11 van de Svw waarnaar in artikel 52 wordt verwezen.

Artikel I, onderdeel I (Vervallen bijlage bij Svw)

De bijlage bij de Svw kan komen te vervallen. Er wordt in de wettekst niet meer naar verwezen. De daarin genoemde loodsplichtige scheepvaartwegen zullen in de lagere regelgeving worden opgenomen. Zie voor een meer uitgebreide toelichting punt 6.3.

Artikel II, onderdeel A (aanpassing artikel 4, derde lid, Loodsenwet)

Op grond van artikel 4, tweede lid, van de Loodsenwet, is het aan personen die geen registerloods zijn, verboden diensten aan te bieden aan zeeschepen op loodsplichtige scheepvaartwegen. In het derde lid van artikel 4 van de Loodsenwet, is een uitzondering gemaakt voor binnenwateren, waarop niet structureel een loodsplicht voor zeeschepen geldt, de zogenaamde ad-hoc scheepvaartwegen. Door de nieuwe redactie van de artikelen 10 en 11 van de Svw, is het nodig de verwijzing naar deze wateren aan te passen.

Artikel II, onderdeel B (aanpassing artikel 13, eerste lid, Loodsenwet)

Het bestuur van een regionale loodsencorporatie heeft op grond van artikel 13 van de Loodsenwet een aantal wettelijke taken, zoals het verzorgen van de opleiding tot verklaringhouder. Door het vervallen van de opleiding tot verklaringhouder en de introductie van de PEC, waarvoor de verantwoordelijkheid bij de aan te wijzen regionale autoriteit komt te liggen, is het nodig artikel 13 aan te passen. De loodsen zullen wel betrokken blijven bij een deel van de opleiding (zie punt 4.2.2. van deze toelichting).

Artikel III (aanpassing artikel 2:9 Arbeidstijdenwet)

Anders dan voor de loodsplicht in andere zeehavens was de loodsplicht in de haven van Scheveningen opgenomen in de Havenverordening van de gemeente Den Haag. De aanwijzing van dit water als loodsplichtig vaarwater zal nu in de wetgeving op grond van artikel 10, eerste lid, van de Svw, plaatsvinden. In verband hiermee kan, ter bepaling van het toepassingsbereik van de Arbeidstijdenwet de verwijzing naar de loodsplicht in de haven van Scheveningen in artikel 2:9, eerste lid, van die wet vervallen. Deze valt dan immers ook onder de scheepvaartwegen genoemd

in artikel 10, eerste lid van de Sww.

Artikel IV (intrekken artikel VIII Aanpassingswet zbo's IenM aan de Kaderwet ZBO's)

Artikel VIII van de Aanpassingswet zbo's IenM aan de Kaderwet ZBO's (Aanpassingswet) betreft de wijziging van artikel 10, lid 2, onder b en 14a van de Sww ten behoeve van de opleiding van verklaringhouders. Aanpassing van deze artikelen was nodig in verband met de aanpassing van de opleiding voor verklaringhouders als gevolg van de toezegging van de Minister van IenM de als zelfstandig bestuursorgaan optredende commissies van gecommitteerden voor de examens verklaringhouders op te heffen⁴⁴. In verband met de voorbereiding van het onderhavige wetsvoorstel waren deze artikelen tot op heden nog niet in werking getreden. Nu als gevolg van het onderhavige wetsvoorstel de opleiding voor verklaringhouders komt te vervallen en mitsdien ook de commissies van gecommitteerden, zijn de in artikel VIII van de Aanpassingswet voorgestelde wijzigingen ook overbodig geworden en kan het artikel mitsdien vervallen.

Artikel V Evaluatiebepaling

Zie punt 9 hierboven

Artikel VI Inwerkingtreding

Zie punt 10 hierboven.

DE MINISTER VAN INFRASTRUCTUUR EN MILIEU,

⁴⁴ Brief van 17 januari 2008 aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal van de toenmalige Minister van Verkeer en Waterstaat (Kamerstukken 25 268, nr 47).