



**Nederlandse
Loodsencorporatie**

*Ingesteld bij wet van 7 juli 1988
(Stb. 353)*

Berghaven 16
3151 HB Hoek van Holland
Postbus 830
3000 AV Rotterdam
Tel.: +31 (0)88 900 25 00
Internet: <http://www.loodswezen.nl>
E-mail: info@loodswezen.nl

Ministerie van Infrastructuur en Milieu
T.a.v.: Mevrouw M.H. Schultz van Haegen
Postbus 20904
2500 EX DEN HAAG

Ons NLC/JM/4933
Datum: 1 september 2016
Onderwerp: **Internetconsultatie LNS**

Behandeld door: N.C. Hereman
Doorkiesnumme 088 – 900 2472

Geachte mevrouw Schultz van Haegen,

Met belangstelling hebben wij het concept "Wijziging van de Scheepvaartverkeerswet en enige andere wetten (hierna: Wet) in verband met verdere flexibilisering van de loodsplicht voor zeeschepen (Loodsplicht nieuwe stijl (hierna: LNS))" en de daarbij behorende concept Memorie van Toelichting (hierna: MvT) bestudeerd. De door u voorgestelde wijzigingen zijn op 27 juni 2016 door middel van internetconsultatie bekend gesteld. Door u is aangegeven dat belangstellenden en belanghebbenden bij hun reactie het gehele wetsvoorstel en de MvT kunnen betrekken. Reacties kunnen tot en met 1 september worden ingediend, waarna uw Ministerie deze opmerkingen zorgvuldig zal bekijken en trachten hiermee waar mogelijk de wetgeving te verbeteren.

De reactie vanuit het Nederlands Loodswezen wordt gegeven namens de algemene raad van de Nederlandse Loodsencorporatie. De zienswijzen van de vier regionale loodsencorporaties Noord, Amsterdam-IJmond, Rotterdam-Rijnmond en Scheldemonden vormen zodoende een integraal onderdeel van deze reactie. Wat de inhoud van onze reactie betreft strekt zij zich uit over zowel de Wet als de MvT. Voordat wij artikelsgewijs (bijlage I) onze reactie geven, brengen wij opmerkingen van algemene aard in. Doordat binnen de MvT uitvoerig ingegaan wordt op de onder de Wet liggende toekomstige beoogde regelgeving in plaats van sec op de wijzigingen van de Wet zelf, is onze reactie op de MvT (Bijlage II) ook uitvoerig. Wij maken in onze reactie gebruik van voorbeelden of suggesties die behalve voor regelgeving op wetsniveau, naar onze mening ook van belang zijn bij het opstellen van regels van een nieuw loodsplichtregime in lagere regelgeving.

Algemeen

Wij begrijpen de wens om binnen de veelal versnipperde en verouderde wetgeving omtrent de loodsplicht te komen tot een brede herziening. Wij ondersteunen dan ook de voorstellen om te komen tot invoering van een landelijk uniform systeem van vrijstellingen met verschillende PEC-categorieën en modules, waarbij rekening wordt gehouden met de diverse belangen, waaronder die van reders, van kapiteins die zeer frequent een bepaald havengebied aandoen of van kleine zeeschepen.

De afgelopen jaren is door ons, zowel in landelijk als regionaal verband, op constructieve wijze bijgedragen in het LNS-dossier. Het Nederlands Loodswezen heeft haar kennis en kunde ingebracht omtrent de mogelijkheden om de loodsplicht eenduidig te organiseren, met het behoud van op zijn minst het huidige veiligheidsniveau.

Eenduidiger betekent ons inziens niet automatisch eenvoudiger en ruimhartiger. De in concept opgestelde wijzigingen van de Wet en de uitleg die gegeven wordt in de MvT, bieden de ruimte voor nieuwe, onbekende situaties binnen het scheepvaartverkeersbeeld op de scheepvaartwegen in de druk bevolkte delta-gebieden van Nederland en Vlaanderen. Deze ruimte kan leiden tot een afname van de veiligheid van het scheepvaartverkeer op deze scheepvaartwegen en bij het manoeuvreren in nauwe havenbekkens.

Doelstelling wetgeving

Het aantal wijzigingsvoorstellen van de Wet zelf is beperkt. De MvT daarentegen is een lijvig stuk geworden, dat ingaat op een toekomstig PEC-stelsel in onderliggende regelgeving en slechts summier op de doelstelling van de wijzigingen van de Wet zelf. In de MvT wordt op pagina 5 onder het kopje "**3.1 Gezamenlijke toekomstvisie rijkshavenmeesters en loodsen**" de opmerking gemaakt dat na de laatste wijziging in 2002 al vele jaren bij de reders, rijkshavenmeesters en de overheid de wens bestaat om de loodsplicht verder te vernieuwen. Niet duidelijk aangegeven is waarop deze wens is gebaseerd.

Onder 7. van de MvT wordt vervolgens aangegeven dat het een economische rendabele afweging is van een reder om wel of niet gebruik te maken van een PEC. De financiële gevolgen voor degenen die wettelijk verplicht zijn om van de diensten van een registerloods gebruik te maken lijken daarmee de boventoon te voeren ten opzichte van de publieke belangen die gemeoid zijn met de veiligheid en het vlotte verloop van het scheepvaartverkeer op de Nederlandse scheepvaartwegen. Wij begrijpen de bedrijfseconomische belangen die in dit dossier een rol spelen, maar zijn van mening dat deze in balans moeten zijn met de publieke belangen die ook gemeoid zijn met het loodsen van zeeschepen. In de MvT komt deze belangenafweging - zoals bijvoorbeeld ook omschreven in het lenM-brede afwegingskader "Bewust omgaan met veiligheid: rode draden" (Brief aan de Eerste Kamer d.d. 10 juli 2014, Kamerstuk 28663, nr. 60) over veiligheid en de daaruit voortvloeiende resultaten - onvoldoende naar voren, terwijl een dergelijke belangenafweging nu juist aan de basis zou moeten liggen van het te vormen wetgevingskader.

Loodsplicht

Loodsplicht is niet enkel een instrument om de veilige havenaanloop te borgen voor een individueel schip. Het is nadrukkelijk ook een belangrijk instrument binnen het samenspel van verkeersdeelnemers onderling om de veiligheid en vlotte afwikkeling van het scheepvaartverkeer in veelal drukke en complexe zeehavengebieden te verzekeren.

Door het Nederlands Loodswezen worden jaarlijks in totaal rond de 90.000 zeeschepen geloodst van, naar en door de Nederlandse zeehavens en de Vlaamse Scheldehavens. De loods adviseert daarbij de kapitein over de te voeren navigatie en vervult daarbij vrijwel altijd ook de rol van verkeersdeelnemer. Loodsen communiceren daarbij richting derden en fungeren zodoende als verbindende schakel richting andere nautische dienstverleners, publieke entiteiten en de overige scheepvaart. Door ruim 450 registerloodsen wordt op deze wijze 24 uur per dag een bijdrage geleverd aan de toegankelijkheid en veiligheid van onze havens. De samenwerking van verkeersdeelnemers onderling binnen een complexe maritieme omgeving vraagt om goed opgeleide, ervaren registerloodsen en ter zake kundige kapiteins als die zich zonder loods in de drukke Nederlandse vaarwateren begeven. De randvoorwaarden die daar op afdoende wijze invulling aan kunnen geven zijn in het voorstel nog onvoldoende ingevuld. Daarmee ligt een aantasting van het huidige veiligheidsniveau in het verschiet.

Slot

Het is vanuit dit veiligheidsperspectief en de op de voorgrond aanwezige bedrijfseconomische belangen in de MvT (met andere woorden de disbalans tussen het publieke- en economisch belang) dat wij uitvoerig reageren op het voorliggende voorstel. Onze bemerkingen, suggesties en aanvullingen zijn gebaseerd op onze kennis, kunde en ervaring en zijn gericht op een zo eenduidig mogelijke inrichting van het huidige loodsplichtregime. Wij zijn er van overtuigd dat daarmee een verdere verbetering van het nu voorliggende voorstel mogelijk is.

Namens de algemene raad van de Nederlandse Loodsencorporatie

Met vriendelijke groet,



J.B. Mulder
voorzitter

BIJLAGE I - Zienswijze Wijziging Scheepvaartverkeerswet eo artikelsgewijs

Artikel I, onderdeel A (nieuw artikel 10 Svw)

De algemene raad heeft begrip voor het feit dat bepalingen van gedetailleerde aard opgenomen worden in lagere regelgeving. Daar het aanwijzen van de scheepvaartwegen van groot belang is voor de veiligheid van het druk bevolkte deltagebied adviseert de algemene raad om aanduiding van de scheepvaartwegen te regelen op AMvB niveau.

Artikel I, onderdeel B (nieuw artikel 11 Svw)

1. Het huidige artikel 10, vierde lid luidt: 'Bij de toepassing van het tweede en derde lid wordt rekening gehouden met de in artikel 3, eerste lid, genoemde belangen.' In de nieuwe wettekst zijn artikel 10, tweede en derde lid verplaatst naar artikel 11 en is artikel 11, eerste lid, onderdeel b (ad-hoc loodsplichtige scheepvaartwegen) verplaatst naar artikel 10, derde lid.

Artikel 3, eerste lid van de Scheepvaartverkeerswet verwijst naar de artikelen 4, 11 en 12. In de toelichting staat vermeld dat bij de lagere regelgeving die op deze artikelen wordt gebaseerd, rekening moet worden gehouden met de in artikel 3, eerste lid van de Svw genoemde belangen. Dat uitgangspunt dient niet alleen te gelden voor het nieuwe artikel 10, derde lid (ad-hoc loodsplichtige scheepvaartwegen), maar ook voor het bepaalde in het nieuwe artikel 10, tweede lid (loodsplichtige scheepvaartwegen). Het aanduiden van deze laatste scheepvaartwegen verschuift immers van wetsnaar op zijn minst AMvB-niveau. In het voorliggende wetsvoorstel ontbreekt in deze beide gevallen de verwijzing naar artikel 3, eerste lid van de Svw.

2. In artikel 11 eerste lid onder b de zinsnede "betreffende traject" tot en met "en beperkingen" vervangen door: betreffende traject optreedt als verkeersdeelnemer en voldoet aan de bij of krachtens die maatregel vastgestelde voorschriften en beperkingen.

Reeds in het huidige ontheffingsstelsel wordt een ontheffing verleend indien de kapitein of de stuurman aan boord eveneens verkeersdeelnemer is. In de praktijk kan de situatie ontstaan dat de PEC-houder niet op de brug aanwezig is op het moment dat het schip zich op de loodsplichtige scheepvaartwegen bevindt. Dit lijkt gezien de complexiteit van het verkeersbeeld een ongewenste situatie.

Artikel I onderdeel C (nieuw artikel 12 Svw)

In artikel 12 de woorden "over het gelijktijdig" vervangen door: waaronder het gelijktijdig.

Het zou in de toekomst voor kunnen komen dat ook andere operationele zaken geregeld dienen te worden bij of krachtens AMvB.

Artikel I onderdeel D (nieuw artikel 14a Svw)

In artikel 14a, tweede lid, de zinsnede "door in het loodsenregister van de Nederlandse loodsencorporatie ingeschreven loodsen" vervangen door: door registerloodsen.

Artikel I onderdeel E

In artikel 15, eerste lid de zinsnede "van een loods, dan wel eigenaar, of rompbevrachter" vervangen door: van een loods, dan wel:

- a. eigenaar of diens vertegenwoordiger; of
- b. rompbevrachter of diens vertegenwoordiger,.

In de praktijk komt het voor dat gebruik moet worden gemaakt van een zekerheidsstelling. Het is praktischer en eenvoudiger om de vertegenwoordiger van de eigenaar of rompbevrachter, die gevestigd is in Nederland te verplichten tot zekerheidsstelling. Het toevoegen van een vertegenwoordiger kan eveneens in artikel 15c, eerste lid Svw daar waar het het VTS-tarief betreft.

BIJLAGE II - Zienswijze m.b.t. Memorie van Toelichting

Leeswijzer: Onze reactie volgt de indeling in hoofdstukken en paragrafen van de MvT. Paragrafen waarbij geen opmerkingen zijn geplaatst, zijn in de indeling weggelaten, zonder dat daarbij de nummering is aangepast. Per paragraaf is een samenvatting van onze voornaamste adviezen opgenomen.

1. Inleiding

In de MvT is aangegeven dat loodsplicht een instrument is in het nautische beleid dat wordt ingezet ter bevordering van de veilige en vlotte afwikkeling van het scheepvaartverkeer in en rond de Nederlandse zeehavens. Volledigheidshalve zou hieraan moeten worden toegevoegd dat de inzet van het instrument loodsplicht ook dient ten behoeve van¹:

- het in stand houden van scheepvaartwegen en het waarborgen van de bruikbaarheid daarvan;
- het voorkomen of beperken van schade door het scheepvaartverkeer aan de waterhuishouding, oevers en waterkeringen, of werken gelegen in of over de scheepvaartwegen;
- het voorkomen of beperken van externe veiligheidsrisico's in verband met schepen;
- het voorkomen of beperken van verontreiniging door schepen.

Daar komt nog bij dat de loods niet alleen aan boord van het schip of vanaf een andere locatie de kapitein adviseert over de te voeren navigatie, maar met instemming van de kapitein ook vrijwel altijd optreedt als verkeersdeelnemer².

De toezegging van uw ambtsvoorganger om na de verruiming van de vaargeul naar de Eemshaven de 13 meter loodsplichtbreedtegrens op de Eems te schrappen, is gedaan onder de voorwaarden van een akkoord van Duitse zijde en beperkte omzetgevolgen voor de regio. In het wetgevingstraject zou de formele consultatie ook plaatsvinden met Duitsland. Uit de voorliggende Memorie blijkt niet van een expliciet akkoord van Duitse zijde anders dan een niet nader gedocumenteerde informele consultatie³. Evenmin wordt blijk gegeven van enig onderzoek naar de omzetgevolgen als gevolg van de beoogde wetswijziging. Onder paragraaf 2.4 gaan we verder in op de gevolgen die het wijzigen van de loodsplicht in de regio Noord hoogstwaarschijnlijk met zich meebrengt.

2. Achtergronden van het huidige loodsplichtstelsel inclusief vrijstellingen en ontheffingen

2.2. Huidige stelsel van vrijstellingen loodsplicht

In de korte samenvatting van de gevallen waarin een zeeschip dat geen gevaarlijke lading vervoert, is vrijgesteld van loodsplicht, missen wij een tweetal onderdelen:

- Onder punt b. staat de huidige vrijstelling van onder andere zand- en grindschepen vermeld. Deze schepen krijgen nu structureel ad-hoc loodsplicht opgelegd, tenzij wordt voldaan aan een aantal in lagere regelgeving gestelde eisen met betrekking tot de bekendheid en bekwaamheid van de verkeersdeelnemer aan boord en de manoeuvreerbaarheid van het schip. Er is op dit moment dus geen sprake van een ongeclausuleerde vrijstelling van deze categorie schepen. Over dit punt inhoudelijk meer onder "4.3.2 a - Huidige situatie voor werkschepen".
- Onder punt e. blijft onvermeld dat bij al deze verhaalmogelijkheden de toevoeging 'zonder daarbij de hoofdvaarweg binnen het havengebied te bevaren' van toepassing is⁴. Zonder deze toevoeging zou hier uit opgemaakt kunnen worden dat bij verhaalreizen van het ene naar het andere havenbekken binnen eenzelfde havengebied sprake zou zijn van een vrijstelling van de loodsplicht. Een verhaalreis waarbij het hoofdvaarwater bevaren wordt, kan echter alleen maar plaatsvinden op basis van een verzoek door de kapitein tot ontheffing en waarbij naar het redelijk oordeel van de bevoegde autoriteit er veilig en vlot verhaald kan worden zonder loods aan boord.⁵ De achterliggende gedachte hierbij is dat de verkeersintensiteit en/of heersende hydro-meteo omstandigheden (stroom, wind) op een hoofdvaarweg veelal zodanig zijn, dat een algehele vrijstelling niet zonder meer toepasbaar is.

¹ Zie ook artikel 3, eerste lid van de Scheepvaartverkeerswet.

² Zie ook artikel 2, eerste lid van de Loodsenwet

³ Kamerstuk 30 913, nr. 11.

⁴ Zie ook artikel 7, onder b, c en d van het Loodsplichtbesluit 1995.

⁵ Artikel 8, tweede lid van het Loodsplichtbesluit 1995

Advies:

De algemene raad adviseert om bij onderliggende wetgeving het onderscheid tussen verhaalreizen binnen een havenbekken en verhaalreizen waarbij een hoofdvaarweg wordt bevaren, te behouden. De instrumenten vrijstelling en ontheffing kunnen daar op gelijke wijze als nu bij ingezet worden.

2.4 Loodsplicht, vrijstelling en ontheffing op de Eems en Westerschelde

In het Eemsgebied is tot op heden slechts sprake geweest van summiere operationele samenwerking tussen de Duitse en Nederlandse loodsdienst. Van een bevordering van verdere samenwerking vanuit beide overheden hebben wij tot op heden weinig kunnen bemerken. In dat licht is het opmerkelijk dat slechts het informeren van de Duitse overheid wordt aangevoerd als onderbouwing daarvan.

Ons inziens geeft het geen pas om op een met een buurland gedeelde rivier eenzijdig de loodsplicht te wijzigen. Daarmee neemt het verschil met het Duitse loodsplichtregime, waar deze breedtegrens ook aanwezig is, nog verder toe. Mede vanuit het oogpunt van goed nabuurschap⁶ is het meer dan gewenst om hierover met zowel de Duits overheid alsmede met de beide loodsdiensten in overleg te treden. Er kan dan vervolgens onderzoek plaatsvinden naar de impact van een eventuele wijziging van het breedtecriterium op de werkwijze en kosten voor de scheepvaart van beide loodsdiensten.

Door het Nederlands Loodswezen is herhaaldelijk aan de orde gesteld dat een verruiming van de Nederlandse loodsplichtgrens op de Eems op gespannen voet staat met het voornemen de samenwerking van de Duitse en Nederlandse loodsdiensten te intensiveren. Juist op dit moment worden op operationeel niveau door beide loodsdiensten de eerste stappen gezet om te komen tot een nauwere samenwerking. Wil zo'n samenwerking naar de toekomst toe enige kans van slagen hebben dan ligt het voor de hand dat er op zijn minst sprake is van een gelijkloidend loodsplichtregime op de Eems. Alleen dan kunnen mogelijk kostenbesparingen gerealiseerd worden die beide loodsdiensten aan hun gebruikers kunnen doen toekomen. In een kwetsbare riviermonding die deel uitmaakt van de Waddenzee is het anno 2016 ook bijna niet meer voorstelbaar dat twee nationale overheden een totaal verschillend loodsplichtregime hanteren en daar eenzijdig wijzigingen in aanbrengen.

Vanuit nautisch en loodstechnisch oogpunt zou een verruiming van het breedtecriterium tevens tot gevolg hebben dat er een splitsing wordt aangebracht in de loodsplichtgrenzen op de trajecten Borkum-Eemshaven en Eemshaven-Delfzijl. In de regio Noord zijn thans twee 2 loodskruisposten op de Eems, te weten: Borkum en Westereems. Bij een verhoging van de breedtegrens van 13 naar 16 meter voor de Eemshaven, zou er vanaf Borkum een ander loodsplichtig vaarwater ontstaan. Het zou dan nodig zijn om voor de monding van de Eemshaven een extra beloodsingspunt in te richten. Op deze plek vermengt de in- en uitvaart van de Eemshaven zich met de doorgaande vaart. Naast het feit dat de fysieke ruimte ter plaatse niet toereikend is, zal het beloodsen van schepen - met bijbehorende koers- en vaartwijzigingen - de verkeersstromen ernstig kunnen hinderen. Dat gaat onherroepelijk leiden tot onveilige verkeerssituaties. Voor het beloodsen van zeeschepen is het noodzakelijk om over voldoende ruim veilig vaarwater te beschikken. Alleen dan heeft een schip gelegenheid om bij variërende windrichtingen goed lij te maken en de loods op veilige wijze aan boord te laten komen. Een gebied voor de monding van de Eemshaven met bijbehorende op- en afvarende scheepvaart is daar niet geschikt voor.

Een succesvol voorbeeld van eenduidig beleid in een internationaal grensgebied is te vinden op de rivier de Schelde. De Gezamenlijke Nautische Autoriteit geeft daar invulling aan een gezamenlijk vastgesteld veiligheidsbeleid onder toezicht van een Permanente Commissie bestaande uit Vlaamse en Nederlandse Commissarissen.

Bij een brede discussie over een te wijzigen regionale en internationale invulling van de loodsplicht, de nautische veiligheid en de wijze waarop de vaarweggebruikers gebruik maken van de scheepvaartwegen binnen het grensgebied, zien wij het als een gemis dat er vooralsnog geen adviserende rol lijkt te zijn weggelegd voor een reeds bestaande Eemscommissie.

⁶ Artikel 48, Eems-Dollardverdrag

Advies:

- Ten aanzien van de voorgenomen verruiming van de breedtegrens adviseert de algemene raad deze geen doorgang te laten vinden, alvorens aan alle toegezegde voorwaarden is voldaan.
- De algemene raad adviseert om op de rivier de Eems samen met de Duitse overheid, de Eemsc commissie, de bevoegde autoriteiten ter plaatse en de beide loodsdiensten te komen tot een gezamenlijk vastgesteld veiligheidsbeleid en een daaruit voortvloeiend gelijklopend loodsplichtregime overeenkomstig de situatie op de Schelde.

3. Aanleiding voor wijziging loodsplichtstelsel

3.1 Gezamenlijke toekomstvisie rijkshavenmeesters en loodsen

De in deze paragraaf geschetste tijdslijn behoeft wat de algemene raad betreft enige nuancering. In reactie op de notitie 'Loodsplicht nieuwe stijl 2011' heeft de KVNR een voorstel ingediend bij de minister. Naar aanleiding hiervan heeft de minister aangegeven de flexibilisering van de loodsplicht nader uit te werken⁷ en is aan de Rijkshavenmeesters opnieuw de opdracht gegeven om te komen tot een herziening van de loodsplicht op basis van 'Leidraad herziening Loodsplicht 2014'. Loodsen, reders en andere vertegenwoordigers van de scheepvaart en havenbedrijven zijn in deze fase op regionaal niveau geconsulteerd⁸. Het Loodswezen heeft daarbij grote vraagtekens geplaatst bij een aantal voorgenomen invullingen in de diverse regio's. Deze zijn in regionaal verband en als reactie op informele consultatie duidelijk geuit, maar zijn niet meer terug te vinden onder deze paragraaf.

Na deze regionale consultaties op een voorgenomen kader volgde begin 2016 een 'Notitie met lenM-voorstel 'Loodsplicht nieuwe stijl' voor de zeehavens.' die bedoeld was ter informele afstemming met de betrokkenen en stakeholders van het project Loodsplicht nieuwe stijl.⁹ Deze notitie heeft de basis gevormd voor de nu ter consultatie voorliggende wetswijzigingen en Memorie van Toelichting.

Advies:

De algemene raad hecht eraan dat in de MvT de aanloop naar het voorliggende voorstel op meer omvattende wijze wordt geschetst dan thans het geval is.

3.2 Uitgangspunten en voorstellen van de rijkshavenmeesters en loodsen

In deze paragraaf worden de belangrijkste uitgangspunten en voorstellen uit de notitie "Loodsplicht Nieuwe Stijl 2011" opgesomd. Of, en in hoeverre, deze uitgangspunten en voorstellen het kader vormen waarin het voorliggende wetsvoorstel is vormgegeven, is echter niet nader aangeduid.

Opmerkelijk is hierbij dat er enige discrepantie bestaat tussen het uitgangspunt genoemd onder punt b. in de MvT: "*alleen een loodsplicht daar waar nodig is, naar het deskundige oordeel van de bevoegde rijkshavenmeester*" en het uitgangspunt genoemd op pagina 4, derde aandachtspunt, van de notitie: "*In de basis is alle zeescheepvaart loodsplichtig. Vrijgestelde scheepvaart kan te allen tijde door de rijkshavenmeester ad-hoc loodsplicht opgelegd krijgen als de situatie (weer, verkeer, vaargedrag etc.) daar om vraagt.*"

In de sterk verkorte weergave van de voorstellen die in de notitie zijn gedaan, ontbreekt de overweging dat ter verkrijging van een PEC de persoon altijd zou moeten worden beoordeeld middels een opleiding en examen en dat het schip en bestemming altijd zouden moeten worden beoordeeld op basis van het risicoprofiel. Alleen daarmee kan afdoende aandacht worden gegeven aan de human factor aan boord en de impact op het verkeersbeeld (risk based) van het schip in een bepaalde omgeving.

⁷ Zie Kamerstukken 30 523, nr. 73 en 31 409, nr. 62

⁸ In het kader van regionale consultaties zoals die in 2014 en 2015 hebben plaatsgevonden de Rijkshavenmeesters zijn door de regionale loodsen corporaties (RLc) de volgende documenten aangeboden:

- RLc Noord: begin 2015 een reactie genaamd 'Behoud van balans';
- RLc Amsterdam-IJmond: begin 2015 een reactie genaamd 'Gedeelde Belangen';
- RLc Rotterdam-Rijnmond: eind 2014 de position paper 'Veiligheid Voorop' en een meer inhoudelijke reactie 'Gedeeld Kompas', gevolgd door een schrijven betreffende de zorgpunten LNS van 21 september 2015;
- RLc Scheldemonden: het document 'Loodsplicht Nieuwe Stijl Scheldegebied, beoordeling van de ingebrachte reacties' van de regionale werkgroep herziening loodsplicht Scheldegebied; aangeboden op 17 september 2015 door de Permanente Commissarissen Toezicht op de Scheldevaart.

⁹ Zie reactie NLC d.d. 9 maart 2016 NLC/NH/4829 en 3 mei 2016 NLC/NH/4863

Advies:

De algemene raad adviseert om de selectie van uitgangspunten in de MvT in overeenstemming te brengen met de notitie van de werkgroep Loodsplicht nieuwe stijl 2011.

4. Introductie PEC-stelsel

4.1 Inleiding

Onder dit punt wordt vermeld dat loodsplicht financiële gevolgen heeft voor degenen die wettelijk verplicht zijn van de diensten van een loods gebruik te maken en *daarom* zorgvuldig moet worden ingezet, waarbij een veilige en vlotte afwikkeling van het scheepvaartverkeer het uitgangspunt is.

Hoezeer wij ook onderkennen dat met de inzet van het instrument loodsplicht kosten gepaard gaan die door de scheepvaart gedragen worden, verwonderen wij ons over deze redenatie. De gedachte staat op gespannen voet met het wettelijke systeem waarbij loodsplicht voor zeeschepen juist het uitgangspunt is en vrijstellingen of ontheffingen van die loodsplicht getoetst dienen te worden aan:

- de veiligheid en het vlotte verloop van het scheepvaartverkeer,
- het in stand houden van scheepvaartwegen en het waarborgen van de bruikbaarheid daarvan,
- het voorkomen of beperken van schade door het scheepvaartverkeer aan de waterhuishouding, oevers en waterkeringen of werken gelegen in of over scheepvaartwegen,
- het voorkomen of beperken van externe veiligheidsrisico's in verband met schepen en
- het voorkomen of beperken van verontreiniging door schepen.

Met loodsplicht als uitgangspunt, is het niet dit instrument dat zorgvuldig moet worden ingezet, maar is dat het *verlenen van vrijstelling of ontheffing*, aangezien dat de toets aan de te dienen publieke belangen moet kunnen doorstaan.

Onder dit punt wordt ook melding gemaakt van het gemis van zowel loodsen als KVNR van een onderbouwing voor de door de rijkshavenmeesters voorgestelde invulling per havenregio aan de hand van een nautische veiligheidsanalyse of –rapportage. De behoefte aan een voor alle regio's duidelijk gekwantificeerd veiligheidsniveau komt reeds naar voren als één van de uitgangspunten in de notitie Loodsplicht nieuwe stijl 2011, maar in de MvT wordt niet meer ingegaan op het ontbreken van een dergelijke analyse of rapportage.

4.2 Hoofdpijnen PEC-structuur

4.2.1 Inleiding

In deze paragraaf is aangegeven dat de kapitein jaarlijks aan de gestelde frequentie-eisen moet voldoen om een PEC te behouden. Een PEC is daarnaast onbeperkt geldig en hoeft niet te worden verlengd, zolang men aan (onder meer) de frequentie-eis blijft voldoen. Een frequentie-eis is een belangrijk middel om te waarborgen dat een kapitein voldoende ervaren en bekend blijft met het varen van zijn schip in zijn PEC-gebied. Verderop in deze bijlage onder '5. Uitvoering: aanvraag en afhandeling van een PEC' gaan wij vanuit het kader van handhaving nog verder in op het onderwerp frequentie-eis.

De in het voortraject beoogde invulling van LNS, duidt er op dat er vier schepen op één PEC kunnen worden bijgeschreven, zonder de eis dat deze schepen vergelijkbaar zijn qua fysieke afmetingen, manoeuvreerbaarheid, sleepbootgebruik en impact op het verkeersbeeld.

In de regio Rotterdam-Rijnmond zou dit bij een PEC-C met een voorgenomen lengterange van 115m tot 200m betekenen, dat schepen aan de bovenkant ruim 3 keer zo zwaar (in tonnen deadweight) kunnen zijn als schepen aan de onderkant van deze range.

Door compleet verschillende schepen te categoriseren in dezelfde PEC-klasse, wordt voorbij gegaan aan de specifieke combinatie van een bepaalde kapitein, een bepaald schip en een bepaald vaartraject. De sterk uiteenlopende impact op het totale verkeersbeeld van schepen met dermate afwijkende afmetingen en manoeuvreereigenschappen valt niet te onderschatten. Het huidige wettelijke kader voorziet niet voor niets in de eis dat sprake moet zijn van gelijksoortigheid (naar het oordeel van de bevoegde autoriteit) op de aspecten scheepstype, hoofdafmetingen, bruginrichting en –uitrusting en manoeuvreerbaarheid¹⁰ alvorens een schip kan worden bijgeschreven op een verklaring van vrijstelling.

¹⁰ Artikel 1, lid f Besluit verklaringhouders Scheepvaartverkeerswet.

De bevoegde autoriteit dient naar onze mening de bevoegdheid te behouden om te beslissen over bijschrijving van schepen op een PEC. Voorafgaand aan dat besluit kan de regionale commissie loodsplicht advies uitbrengen over de gelijksoortigheid van de bij te schrijven schepen. Op basis van dat advies kan de bevoegde autoriteit een aantal eisen stellen aan het bijschrijven van bepaalde schepen op een PEC en/of het behoud van die schepen op die PEC. Bovengenoemde gelijksoortigheidscriteria, alsmede overige van belang zijnde criteria, blijven daarmee als sturingsinstrument voor een bevoegde autoriteit behouden.

Advies:

- De algemene raad adviseert om bij het niet voldoen aan een gestelde frequentie-eis, gelijk aan de huidige situatie, een PEC van rechtswege te laten vervallen.

4.2.2 PEC- de modules en 4.2.3 Te onderscheiden reguliere PEC's

Ten aanzien van module 1 wijzen wij op de meerwaarde om deze module door de Regionale Loodsencorporaties te laten uitvoeren, aangezien de leerstof tegen de achtergrond van de karakteristieken van het vaargebied worden gegeven.

In aansluiting op de reeds eerder gestelde uitgangspunten dat bij een PEC een examen hoort en dat de menselijke factor leidend is, wordt bij de beschrijving van module 5 onderschreven dat het sluitstuk van de aanvraag van een PEC de beoordelingsreizen zijn, waarin wordt getoetst of de kandidaat zijn opgedane kennis goed toepast in de praktijk. De toepassing van dit uitgangspunt wordt vervolgens echter niet consequent gehanteerd.

In de toelichting onder '4.2.2 PEC-de modules' zijn de kennis- en ervaringseisen voor het behalen van een PEC in 5 modules verdeeld. Naast kennis van scheepvaartreglementen (module 1), taaleisen (module 2) en instructiereizen (module 3) is er ook een module 4. Juist deze module is van eminent belang om voldoende kennis bij een PEC-houder aan te kunnen brengen en dat vervolgens ook te toetsen door middel van een of meer examenreizen (module 5). Module 4 bevat praktische en theoretische kennis over lokale communicatie, regionale topografie en navigatie. Ook de havenbeheersverordening die voor het betreffende vaartraject geldt komt hierin aan bod.

In de MvT wordt gesproken over een PEC-A waarvoor alleen modules 1,2 en 3 zouden gaan gelden en die met een frequentie-eis van slechts 3 calls per jaar bestemd is voor de kleinere schepen op relatief eenvoudig te bevaren vaartrajecten. Niet alleen de kennis en kunde voor een PEC maar ook de noodzakelijke frequentie om deze te behouden wordt met het geschetste voornemen van slechts 3 calls per jaar naar een bedenkelijk laag niveau gebracht. Ook leidt het ontbreken van modules 4 en 5 tot een zeer summier opgeleide PEC-houder. Het ontbreken van het vereiste van praktische en theoretische kennis over lokale communicatie, regionale topografie, navigatie en kennis van de havenbeheersverordening kan zodoende niet anders als bijdragen aan een verlaging van het huidige veiligheidsniveau. Waarom praktische en theoretische kennis over lokale communicatie, regionale topografie, navigatie en kennis van de havenbeheersverordening niet benodigd zou zijn bij een PEC-A en waarom niet afsluitend getoetst behoeft te worden, wordt in de MvT vreemd genoeg niet toegelicht.

Als algemeen uitgangspunt pleiten wij voor een eenduidige toepassing van de voorwaarden om een PEC te halen. Afgetoetste kennis en kunde op alle vlakken moet het uitgangspunt vormen bij het afgeven van iedere PEC. In het wegverkeer moet voor zowel een brommer-, een auto- als een vrachtwagenrijbewijs een theoretisch en een praktisch examen worden afgelegd. Onduidelijk is waarom analoog hieraan deze systematiek niet is toegepast bij bepaling van eisen voor een PEC door (veelal buitenlandse) kapiteins van zeeschepen die op Nederlandse scheepvaartwegen zonder loods wensen te varen.

Aangegeven is dat PEC-A alleen gebruikt gaat worden voor bepaalde vaartrajecten in de regio Den Helder/Harlingen/Waddenzee/Eems. Het bevreemdt ons des te meer dat in een dergelijk kwetsbaar gebied, nota bene behorend tot het UNESCO werelderfgoed, de overheid het huidige loodsplichtregime wenst te verlagen zonder enige vorm van onderbouwing, onderzoek of analyse.

Onlangs is in het werkatelier 'nautische veiligheid' ook gebleken dat er op de westelijke Waddenzee een behoorlijk verschil is tussen het daadwerkelijke aantal nautische incidenten en hetgeen uit rapportages van Rijkswaterstaat naar voren komt. De gedachte dat de vaartrajecten in dat gebied relatief eenvoudig te bevaren zijn, wordt daarmee in de praktijk gelogenstraft.

Advies:

- Gelet op de lage frequentie-eis in combinatie met de kwetsbare natuur van de Waddenzee als toepassingsgebied adviseert de algemene raad om in de nieuwe PEC-structuur de mogelijkheid van een PEC-A met een frequentie-eis van slechts 3 calls te laten vervallen.
- Bij handhaving van een PEC-A adviseert de algemene raad om PEC-modules 4 en 5 ook voor deze PEC voor te schrijven; bij elke (reguliere) PEC hoort een examen.

4.2.4 Voorschriften en beperkingen

Wat betreft het bijschrijven van meerdere schepen op één PEC, is het behoud van de huidige gelijksoortigheidscriteria bij de bevoegdheid van de bevoegde autoriteit zeer wenselijk. Zie onze bovenstaande opmerkingen daarover onder 4.2.1

Tot op heden is een verklaring van vrijstelling geldig voor de vaart naar en van één of meer daarin aangegeven ligplaatsen of voor de vaart naar, van en in één of meer daarin aangegeven havenbekkens¹¹, in de voorgestane systematiek zijn de PEC-gebieden veelal van een zeer grote geografische omvang. Wat betreft het vaartraject of gebied waar een PEC voor geldt, is het dan ook zeer wenselijk dat in lagere regelgeving een bevoegde autoriteit de mogelijkheid heeft om daar desgewenst nog verdere verfijningen in aan te brengen en voorwaarden aan te kunnen verbinden.

Wij gaan er voorts van uit dat - overeenkomstig de huidige systematiek van de aanvraag - bij de aanvraag van een PEC de aanvrager moet kunnen aantonen in dienstverband werkzaam te zijn bij een werkgever op een of meer gelijksoortige zeeschepen waarvoor de PEC wordt aangevraagd.¹² Daarmee wordt voorkomen dat PEC-houders hun diensten aan willekeurige derden kunnen aanbieden.

Advies:

- De algemene raad adviseert om de bevoegde autoriteit de mogelijkheid te laten behouden om te beslissen over de gelijksoortigheid van de op een PEC bij te schrijven schepen. Voorafgaand aan dat besluit kan de regionale commissie loodsplicht hierover een advies uitbrengen.
- De algemene raad adviseert om ten aanzien van de voorgenomen PEC-gebieden de bevoegde autoriteit de mogelijkheid te geven daar desgewenst nog verdere verfijningen in aan te brengen en voorwaarden aan te kunnen verbinden.

4.2.5 Overgangsrecht

Vermeld staat dat bij invoering van de PEC-structuur de huidige ontheffingen en verklaringen van vrijstelling omgezet zullen worden naar een vergelijkbare PEC. Niet duidelijk is of de gerealiseerde frequentie voor de desbetreffende PEC in het voorafgaande kalenderjaar daarbij ook nog als voorwaarde wordt gehanteerd.

Advies:

De algemene raad adviseert om bij de toelichting op de omzetting van verklaringen en ontheffingen naar PEC's duidelijk te maken of de gerealiseerde frequentie in het voorafgaande kalenderjaar als voorwaarde wordt gehanteerd.

4.3 Bijzondere PEC's

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

a. Registerschepen en de nieuwe PEC-structuur

Eén van de redenen om de loodsplicht te herzien zou de onmogelijkheid zijn om eisen te stellen aan het kennis- en opleidingsniveau van kapiteins van schepen die staan ingeschreven in het Register kleine

¹¹ Besluit verklaringhouders scheepvaartverkeerswet (Stb. 2010, 553) artikel 2, lid 1: 'De regionale autoriteit kan voor een of meer scheepvaartwegen of gedeelten daarvan, onverminderd het bepaalde in de tweede volzin van het tweede lid, in de regio of het gedeelte daarvan waarvoor hij aangewezenis, een verklaring van vrijstelling afgeven. Deze verklaring is geldig voor de vaart naar en van een of meer daarin aangegeven ligplaatsen of voor de vaart naar, van en in een of meer daarin aangegeven havenbekkens en voor een daarin aangegeven zeeschip, aan de kapitein en de stuurman van het zeeschip waarop deze persoon als verkeersdeelnemer optreedt, indien voldaan wordt aan de voor de afgifte van een verklaring gestelde eisen.'

¹² Vergelijk artikel 3, eerste lid, onder a1 van het Besluit verklaringhouders Scheepvaartverkeerswet.

zeeschepen. Rijkshavenmeesters stellen voor om het register te laten vervallen en ook kapiteins van deze schepen onder het PEC-regime te brengen. Met name het gebrek aan kennis van scheepvaartreglementen en gebrekkige communicatie met andere schepen, vooral binnenvaartschepen, zou in de praktijk tot veiligheidsrisico's kunnen leiden. Voorgesteld wordt om alleen module 1 en 2 (kennis vaarreglement en taaleis) voor deze kapiteins in te voeren in een bijzondere PEC. Niet aangegeven wordt waarom, mede gelet op de geschetste aanleiding, praktische en theoretische kennis over lokale communicatie, regionale topografie, navigatie en kennis van de havenbeheersverordening (module 4) en toetsing daarvan (module 5) bij ingaan van de nieuwe wetgeving niet benodigd zou zijn bij deze 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 zelfs afgezien van de door de havenmeester voorgestelde frequentie-eis. Registerschepen zijn schepen die kleiner zijn dan 115 meter, naar hun constructie vergelijkbaar zijn met binnenschepen en die worden gebruikt voor de vaart op de niet-loodsplichtige binnenwateren en in een beperkt vaargebied op zee, in het bijzonder de kustwateren. Gezien het feit dat de bestemming meestal verder landinwaarts is gelegen, wordt door dit type schepen veelal alleen gebruik gemaakt van de doorgaande vaarroutes. Niet duidelijk wordt gemaakt waarom kapiteins van deze schepen dan zonder enige frequentie-eis een ongelimiteerd geldige PEC voor het hele zeehavengebied moeten krijgen. Deze benadering lijkt in strijd te zijn met eerder aangegeven uitgangspunten dat een PEC bedoeld is voor een bepaalde kapitein, een bepaald schip en een bepaald vaartraject of gebied.

De voorgenomen invoering van deze 'PEC voor kleine zeeschepen met een beperkt vaargebied' komt in feite neer op voortzetting van het Register kleine zeeschepen. Met dien verstande dat de ontheffing niet meer aan het schip maar aan een persoon is gekoppeld. Aan de betreffende kapitein worden vervolgens slechts zeer minimale ingangseisen ter verkrijging van deze PEC gesteld. Niet duidelijk is of ter verkrijging van de permanente vorm van deze PEC bij invoering van de regelgeving ook eerst moet worden aangetoond dat de kapitein in een periode van twee jaar voorafgaande aan de inwerkingtreding van de nieuwe wetgeving minimaal 3 keer in een bepaalde haven moet zijn geweest met een registerschip (vergelijk met tijdelijke PEC onder 4.3.1. c, overgangsrecht voor registerschepen). Ten gevolge van het ontbreken van enige frequentie-eis in combinatie met een onbeperkte geldigheidsduur van de PEC wordt in feite een permanente vrijstelling voor kapiteins van deze categorie schepen gecreëerd. Op geen enkele moment in geen enkele haven wordt van deze kapiteins praktische en theoretische kennis over lokale communicatie, regionale topografie, navigatie en kennis van de havenbeheersverordening gevraagd. Deze PEC-houders worden daarmee tot pseudo-loodsen van schepen die aan de nieuwe definitie van 'klein zeeschip met een beperkt vaargebied' voldoen, maar dan zonder afdoende opleiding en zonder het vereiste om regelmatig hun kennis en kunde op de verschillende vaarwegen op peil te houden. Hoe daarmee toch invulling wordt gegeven aan de beleidsuitgangspunten die ten grondslag liggen aan het voorstel blijft onbesproken.

Advies:

- **De algemene raad adviseert om de voorgenomen 'PEC voor kleine zeeschepen met een beperkt vaargebied' te laten vervallen. In plaats daarvan kunnen kapiteins van deze categorie schepen opgaan voor een voor hen van toepassing zijnde PEC.**
- **Bij behoud van de voorgenomen 'PEC voor kleine zeeschepen met een beperkt vaargebied' adviseert de algemene raad om deze PEC alleen geldig te laten zijn op de doorgaande vaarwegen. Daarbij te voorzien in een mogelijkheid voor de bevoegde autoriteit om een of meer concrete aanliggende havens of ligplaatsen aan te wijzen waar de PEC ook voor kan gelden.**

b. Nieuwe definitie van klein zeeschip met beperkt vaargebied

Volgens de huidige definities¹³ zijn deze schepen geschikt voor de vaart op niet-loodsplichtige scheepvaartwegen gelegen op de binnenwateren. Deze afbakening kwam voort uit het gegeven dat deze schepen in staat moesten zijn om met neergeklapte masten en verstelbare radarscanners door te varen naar Duisburg in Duitsland. Daarvoor is een geringe air-draught een vereiste, aangezien deze schepen altijd onder bruggen met Rijnvaarhoogte (= 9.10 meter boven het hoogste waterniveau) moesten kunnen passen. Ondanks de duidelijke vereisten moet geconstateerd worden dat in de afgelopen jaren enkele tientallen schepen met grotere afmetingen dan de wettelijk toegestane (met

¹³ Artikel 5, Loodsplichtbesluit 1995

name een veelal hogere air-draught als bijvoorbeeld Rijnvaartbrughoogte) op voorspraak van meerdere regionale autoriteiten ten onrechte in het register zijn opgenomen. De beleidsregel van de Havenmeester Rotterdam-Rijnmond uit 2012¹⁴ ging, met name rekening houdend met laag water en andere coulance-overwegingen uit van een maximale air-draught van 14 meter. De exacte maximale air-draught daargelaten, mist de onderbouwing van de voorgenomen nieuwe definitie een link met de reden waarom dit soort schepen zijn gebouwd en nog steeds worden geëxploiteerd: voor de vaart op de niet-loodplichtige scheepvaartwegen gelegen op binnenwateren. De reden dat die binnenwateren niet loodplichting zijn voor (reguliere) zeeschepen is gelegen in het feit dat zeeschepen daar niet kunnen komen gezien de vaste brugoverspanningen.

Advies:

Bij behoud van de voorgenomen ‘PEC voor kleine zeeschepen met een beperkt vaargebied’ adviseert de algemene raad om in de nieuwe definitie opnieuw de verwijzing op te nemen naar de geschiktheid van deze schepen voor de vaart op niet-loodplichtige scheepvaartwegen gelegen op binnenwateren.

c. Overgangsrecht voor registerschepen

Voor de schepen die nu zijn opgenomen in het register, komt volgens de MvT een apart overgangsregime. Dit overgangsregime zou ook open komen te staan voor de enkele schepen die na de inwerkingtreding van de nieuwe regelgeving niet in aanmerking komen voor de ‘PEC kleine zeeschepen met beperkt vaargebied’.

Uit deze uitgangspunten maken wij op dat de schepen die op dit moment ten onrechte in het register staan en/of de schepen die niet aan de nieuwe definitie van klein zeeschip met beperkt vaargebied voldoen, tot 10 jaar na inwerkingtreding van de nieuwe regelgeving niet aan de eis hoeven te voldoen om kennis aan te tonen van verkeersreglementen (module 1) en de taaleis (module 2). Dit lijkt in tegenspraak te zijn met hetgeen onder 4.3.1 onder b is vermeld: ‘De introductie van deze laatste eisen zal betekenen dat enkele schepen niet langer als klein zeeschip zullen worden aangemerkt en binnen de reguliere PEC-systematiek zullen komen te vallen.’ Binnen die reguliere PEC-systematiek bestaan die vereisten wel.

Overigens gaan wij er vanuit dat een eventueel overgangsregime alleen bij inwerkingtreding van de nieuwe wetgeving van toepassing is op de dan bekende kapiteins van deze schepen. Een overgangsregeling die van toepassing is op iedere toekomstige kapitein op het betreffende registerschip gedurende de gehele overgangstermijn zou er immers toe leiden dat de tijdelijke PEC feitelijk alsnog wordt afgegeven op het schip. Dat is in strijd met de neergelegde beleidsuitgangspunten.

Wat betreft de duur van de overgangstermijn van 10 jaar volstaan wij met de opmerking dat deze dusdanig ruim is dat de eerder geschetste noodzaak om ook registerschepen in te passen in een PEC-systeem daarmee ondergraven wordt. Overwogen zou kunnen worden deze termijn verder in te perken en wellicht aan te laten sluiten op een evaluatiemoment van de wetgeving.

Advies:

De algemene raad adviseert om de kapitein van een registerschip dat niet aan de nieuwe definitie van klein zeeschip met een beperkt vaargebied voldoet, met ingang van invoering van de regelgeving onder de reguliere PEC-structuur te laten vallen.

4.3.2 PEC voor werkschepen

a. Huidige situatie voor werkschepen

In de MvT wordt gesproken over ad-hoc loodplicht die in een voorkomend geval kan worden opgelegd. De bevoegdheid om ad-hoc loodplicht op te leggen aan zand- en grindschepen is echter niet facultatief, maar voorschrijvend van aard: ‘Door de bevoegde autoriteit wordt van de in artikel 2, tweede lid, van het Loodplichtbesluit 1995 bedoelde bevoegdheid gebruik gemaakt (...) tenzij, naar het oordeel van de bevoegde autoriteit, wordt voldaan aan (...)’¹⁵.

¹⁴ Beleidsregel ter uitvoering van artikel 6 van het Loodplichtbesluit 1995, gepubliceerd op 9 november 2012, Stcrt 2012-22856

¹⁵ Artikel 4 Regeling bevoegde en regionale autoriteiten Loodplichtbesluit 1995

De mogelijkheid om eisen aan de bekendheid en bekwaamheid van de verkeersdeelnemer aan boord en aan de manoeuvreerbaarheid van het schip te stellen alvorens zonder loods in een drukke vaarwateren gewerkt gaat worden, is in 1995 niet zonder reden tot stand gekomen. Naar aanleiding van een aantal gevaarlijke situaties en slechte communicatie nabij de sluiscomplexen van IJmuiden in de jaren daar aan voorafgaand is de behoefte aan een dergelijk instrument naar voren gekomen. De toepassing hiervan heeft zich sindsdien niet alleen bewezen in IJmuiden, maar onder andere ook bij de aanleg van Maasvlakte 2. Daarbij waren een groot aantal sleephopperzuigers betrokken met aan boord veelal lokaal onbekende verkeersdeelnemers (van uiteenlopende internationale achtergronden). Mede door het stellen van kennis- en bekwaamheidseisen voorafgaand aan het varen zonder loods, is het toen mogelijk gebleken om na een korte cursus deze schepen op een verantwoorde wijze te integreren in het drukke verkeersbeeld aldaar. In de haven van IJmuiden en op de Waddenzee wordt door middel van een beleidsregel¹⁶ invulling gegeven aan bovenstaande bevoegdheid van de havenmeester.

b. Nieuw regime voor werkschepen

Uit de MVT wordt niet duidelijk of de voorgenomen uitbreiding van de vrijstelling tot reizen in de haven voor bijvoorbeeld bunkeren of een personeelwissel alleen bedoeld is voor werkschepen die daar op dat moment ook daadwerkelijk in die betreffende haven structureel werkzaam zijn, of voor ieder willekeurig schip dat onder de definitie werkschip valt. De niet uitgesproken gedachte is dat gelet op het eerste, het verantwoord zou zijn om ook naar een ander gedeelte van de haven als het specifieke werkgebied zonder loods te varen, aangezien de kapitein of stuurman ter plekke voldoende bekend zou zijn met alle omstandigheden. Als echter ieder willekeurig werkschip te allen tijde zonder loods een haven kan aanlopen zonder dat dit schip daar werkzaam is en dus aan het uitgangspunt van lokale bekendheid zou zijn voldaan, dan schiet de verruiming van de vrijstelling met dit punt zijn doel ver voorbij. Mede gelet daarop adviseren wij om aan het voornemen de voorwaarde te koppelen dat het werkschip in die haven of op de betreffende scheepvaartweg structureel aan het werk is. Gelet op de voorzienbaarheid van oneigenlijk gebruik van deze vrijstellingsmogelijkheid achten wij een maatregel als ad-hoc loodplicht hier dan ook niet het geëigende instrument.

Advies:

De algemene raad adviseert om aan het voorgenomen nieuwe regime voor werkschepen de voorwaarde te koppelen dat het werkschip in de betreffende haven of op de betreffende scheepvaartweg ook daadwerkelijk structureel werkzaam is.

5. Uitvoering: aanvraag en afhandeling van een PEC

De MVT gaat niet in op de wijze waarop het nieuwe PEC-beleid gehandhaafd gaat worden. Aan handhaving gaat het schetsen van kaders vooraf. Ook op hoofdlijnen niveau ontbreekt vooralsnog iedere doorkijk naar een duidelijk kader met betrekking tot:

- de omstandigheden waaronder een PEC van rechtswege vervalt;
- de omstandigheden waaronder een PEC tijdelijk dan wel permanent kan worden ingetrokken;
- de verplichtingen van een PEC-houder.

Ook is niet aangegeven wie de controle gaat uitoefenen en welke bevoegdheden daarbij worden toegekend.

Met name bij het behalen van de frequentie-eis zou stringente handhaving het uitgangspunt moeten zijn. Een klein rekenvoorbeeld laat het volgende beeld zien: Tot op heden zijn verklaringhouders verplicht om als verkeersdeelnemer tenminste 18 calls per jaar te maken. De verklaring van vrijstelling vervalt van rechtswege als niet aan deze frequentie-eis wordt voldaan.¹⁷ Uit de voorgenomen nadere invulling van LNS blijkt dat het de bedoeling is dat als een kapitein in een bepaald jaar de frequentie-eis niet haalt, maar wel minimaal de helft van het benodigde aantal reizen per jaar, die kapitein zijn PEC toch kan behouden indien module 5 (1-3 beoordelingsreizen) met positief gevolg worden afgelegd. Met die insteek worden toekomstige frequentie-eisen feitelijk teruggebracht naar de helft + 1 tot 3 (variërend)

¹⁶ Beleidsregel inzake opleggen ad hoc-loodplicht voor vrijgestelde werkschepen op het traject Zuider Stortemelk naar haven Harlingen en vice versa, Rijkswaterstaat, gepubliceerd op 6 juli 2015, Stcrt. 2015-18507

¹⁷ Artikel 3, lid 1, onder a, 2° & artikel 6, lid 1, onder e van het Besluit verklaringhouders Scheepvaartverkeerswet

beoordelingsreizen. De huidige frequentie-eis van 18 calls voor PEC-C wordt al verlaagd naar 12 calls. Deze verlaagde frequentie-eis zou dan dus vervolgens ook niet gehaald hoeven te worden. Een PEC-C wordt dan pas ingetrokken (?) of komt van rechtswege te vervallen bij een bezoekfrequentie van minder dan 6 calls. Van de huidige 18 calls per jaar daalt zodoende de werkelijk te handhaven frequentie-eis naar 6 + 1 tot 3 (variërend) beoordelingsreizen. Ten aanzien hiervan stellen wij dat een wettelijke norm die in de praktijk slechts voor de helft gehaald dient te worden geen enkele waarde heeft. Dat is wetgeving met een ingebakken gedoogconstructie.

Advies:

De algemene raad adviseert om in de MvT duidelijker aan te geven hoe het handhavingsbeleid vorm wordt gegeven.

6. Overige opmerkingen met betrekking tot de loodsplichtwetgeving

6.2 Ruimte voor experimenten

Het voorstel om een experimentregel te introduceren zonder daar in de Wet een kader voor te schetsen, komt in het geheel niet overeen met de beleidsbepalingen die voortkomen uit het eindrapport "Het proberen waard" van het interdepartementaal wetgevingsberaad inzake experimenteerbepalingen. In dit rapport is een kader geschetst met voorwaarden, waaraan experimenteerbepalingen die zijn neergelegd in wetgeving moeten voldoen. Daarin komt onder andere naar voren dat van bepalingen in beginsel slechts op het naast-lagere niveau mag worden afgeweken ten behoeve van een experiment. Uit de MvT lijkt nu naar voren te komen dat het de bedoeling is om in lagere regelgeving neer te leggen dat ten behoeve van een experiment van artikelen uit dezelfde lagere regelgeving af kan worden geweken.

Een experimenteerbasis zou alleen opgenomen moeten worden, indien op het desbetreffende wetgevingsterrein de verwachting bestaat dat zinvolle experimenten mogelijk zijn. In de MvT wordt ruimte voor experimenten onderbouwd vanuit de gedachte dat er ruimte zou moeten zijn om te onderzoeken of op termijn verdere versoepeling van de loodsplichtwetgeving mogelijk is. Bijvoorbeeld voor bepaalde schepen, in een havengebied of een bepaald deel daarvan, al dan niet met gebruikmaking van nieuwe technieken. Gesteld wordt dat er immers steeds meer technische mogelijkheden komen om kapiteins en andere nautische dienstverleners te ondersteunen bij hun werkzaamheden. Dergelijke technieken zouden nu nog volop in ontwikkeling zijn. Geheel onduidelijk blijft aan welke technische mogelijkheden wordt gedacht om kapiteins en andere nautische dienstverleners te ondersteunen bij hun werkzaamheden en welk zinvol experiment hierbij zou passen, is dan ook moeilijk in te zien.

Zoals al eerder gesteld ontbreekt bij het huidige voornemen ter versoepeling van de loodsplicht iedere vorm van onderzoek of een nadere veiligheidsanalyse. De nu voorgestelde versoepelingen zijn nog niet van kracht, laat staan dat de effecten daarvan al gemonitord en geëvalueerd zijn. Desalniettemin zou nu al wel de basis voor verdere versoepeling moeten worden gelegd door middel van experimenten. Het streven naar vermindering van de toepassing van het instrument loodsplicht bij (met name kleinere) zeeschepen verhoudt zich in de praktijk slecht met de schaalvergroting die plaats heeft gevonden in de zeescheepvaart. Grote schepen die onder vaak marginale omstandigheden een haven aanlopen, moeten zich kunnen begeven in een verkeersbeeld met betrouwbare en ter zake kundige verkeersdeelnemers op de schepen in hun omgeving. Loodsplicht is daarin een belangrijk sturingsinstrument, niet alleen richting grote schepen maar juist ook richting kleinere schepen.

Bij de algemene raad bestaan grote vraagtekens of de thans voorgenomen versoepeling van de loodsplicht de borging van veilig en vlot scheepvaartverkeer al niet veel te veel aantast. Laat staan dat verdere oprekking van de nog vast te leggen grenzen door middel van experimenten nu al aan de orde moet zijn.

Advies:

- **De algemene raad adviseert om de behoefte en invulling van eventuele experimenteerbepalingen te toetsen aan relevante kaders.**
- **De algemene raad adviseert om bepalingen ten behoeve van experimenten ter verdere versoepeling van de loodsplichtwetgeving eventueel pas op te nemen nadat de effecten van de huidige wijzigingen zijn geëvalueerd en de behoefte daaraan duidelijk naar voren komt.**

7. Gevolgen (inclusief financiële gevolgen)

Verklaringhouders

De verwachting dat het nieuwe regime niet tot een (grote) toename zal leiden van het aantal gezagvoerders dat een PEC gaat halen wordt door ons niet onderschreven¹⁸.

Vooralsnog hebben wij geen gedetailleerde analyse van een toe- of afname van het aantal reizen met verklaringhouders bij invoering van een nieuwe PEC-structuur. Wel schatten wij in dat met name in het middensegment in de regio Rotterdam-Rijnmond het aantal reizen van PEC-houders zal toenemen. Het totaal aantal te loodsen scheepsreizen zal hierdoor afnemen, hetgeen tot gevolg heeft dat de grotendeels vaste kostenstructuur van de loodsdienstverlening over minder eenheden verdeeld zal kunnen worden. De hieruit voortvloeiende tariefstijging zal met name voor grotere schepen merkbaar zijn.

Voor de regio Noord leidt de voorgenomen verruiming van de breedtegrens onvermijdelijk tot een nog verdere verslechtering van de kostendekkendheid van de loodsdienstverlening in deze regio. Ook komt daarmee de harmonisering van de Nederlandse en Duitse loodsplichtregimes steeds verder buiten bereik te liggen. Verdere gezamenlijke optimalisering van de dienstverlening aan het scheepvaartverkeer en daaruit voortvloeiende kostenreducties worden daarmee eveneens steeds onwaarschijnlijker.

Met nadruk wijzen wij nogmaals op hetgene ook door u is gesteld onder 4.1 van de MvT:

“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. (...) 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.”

Wij achten het zeer wel mogelijk dat de voorgenomen invulling van Loodsplicht Nieuwe Stijl uiteindelijk uitdraait op een verlaging van het huidige veiligheidsniveau onder gelijktijdige stijging van de loodskosten voor alle niet PEC-houders.

9. Evaluatie

Wij nemen aan dat met ‘de behaalde’ doelen bedoeld wordt ‘de gestelde doelen’. Ons inziens verdient het aanbeveling om hier aan te geven wat de gestelde doelen zijn. Een doorkijk naar prominente onderdelen van de regelgeving die in een evaluatie zeker op uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid getoetst zullen worden zou daar deel van uit moeten maken. Wij merken verder op dat een terugkerende evaluatiecyclus vooralsnog geen deel uitmaakt van het voorstel.

Advies:

De algemene raad adviseert om ten minste ten aanzien van de doelstellingen, uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid van de nieuwe wetgeving een nadere precisering van de geplande evaluatie op te nemen in de Memorie van Toelichting

¹⁸ Zie onze brief met kenmerk NLC/NH/4863 van 3 mei 2016