

> **Retouradres** Postbus 16228 2500 BE Den Haag

Aan de minister van Infrastructuur en Waterstaat
Mevrouw drs. C. van Nieuwenhuizen
Postbus 20401
2500 EK DEN HAAG

**ATR, Adviescollege
toetsing regeldruk**
Rijnstraat 50
2515 XP Den Haag

Postbus 16228
2500 BE Den Haag

T 070 310 86 66
E info@atr-regeldruk.nl
www.atr-regeldruk.nl

Onze referentie MvH/RvZ/RS/bs/ATR0764/2019-U130

Uw referentie

Datum 3 oktober 2019

Betreft Wijziging Loodsenwet, Besluit en regeling markttoezicht registerloodsen

Geachte mevrouw Van Nieuwenhuizen,

Op 6 september 2019 heeft u de voorgenomen wijziging van de Loodsenwet en van het Besluit en de Regeling markttoezicht registerloodsen aan het Adviescollege toetsing regeldruk (ATR) aangeboden voor toetsing.

Het wijzigingsvoorstel volgt op de evaluatie van de Wet markttoezicht registerloodsen uit 2013. Het voorstel heeft tot doel om het toezicht te verbeteren en de verhouding tussen prijs en prestatie (efficiency) van het loodswezen te optimaliseren. De te bereiken efficiencyvoordelen dienen ten goede te komen aan de maritieme sector (afnemers van loodsdiensten).

Het voorstel regelt concreet de volgende onderwerpen:

1. Een generieke doelmatigheidskorting voor het loodswezen (een 'efficiencyprikkel').
2. Een wijziging van de berekening van de arbeidsvergoeding voor het loodswezen (introductie van twee integrale uurtarieven).
3. Een beperkte (procesmatige) aanscherping van kwaliteitseisen voor het loodswezen.
4. Een beperkte aanpassing van de positie van gebruikers (van de loodsdiensten).
5. Een wettelijke grondslag voor het kunnen instellen van een visitatiecommissie.
6. Het schrappen van de wettelijke verplichting tot het uitvoeren van een benchmark.
7. Een bepaling om af te wijken van de wijze van functievervulling (door loodsen).

Daarnaast worden nog enkele wijzigingen doorgevoerd met betrekking tot tuchtrecht en het prepensioen van registerloodsen.

Omdat ATR voorgenomen wet- en regelgeving toetst op de gevolgen voor de regeldruk gaat het college in dit advies hoofdzakelijk in op de wijzigingen genoemd bij 3, 4 en 7. De overige wijzigingen zullen gevolgen hebben voor het loodswezen en de sectorpartijen. Hierbij gaat het echter hoofdzakelijk om financiële lasten. Ook zijn er enkele wijzigingen van meer technische aard.

Toetsingskader

ATR beoordeelt de gevolgen voor de regeldruk aan de hand van het volgende toetsingskader:

1. Nuloptie (nut en noodzaak): is er een taak voor de overheid en is wetgeving het meest aangewezen instrument?
2. Zijn er minder belastende alternatieven mogelijk?
3. Is gekozen voor een uitvoeringswijze die werkbaar is voor de doelgroepen die de wetgeving moeten naleven?
4. Zijn de gevolgen voor de regeldruk volledig en juist in beeld gebracht?

1. Nut en noodzaak

Volgens ATR zijn nut en noodzaak van de wijzigingen met regeldrukeffecten voldoende onderbouwd in de toelichting bij het voorstel. Het college ziet geen aanleiding voor adviespunten bij toetsvraag 1. Het merkt echter wel op dat de toelichting bij het voorstel het te verwachten effect (nut) van de voorgenomen wijzigingen niet nader onderbouwt.¹ Het college geeft u in overweging om de te verwachten effecten alsnog in de toelichting te verduidelijken. Daarbij kan gebruik worden gemaakt van analyses op basis van scenario's en gegevens uit de afgelopen jaren. Dit draagt bij aan onderbouwde besluitvorming over het voorstel, omdat inzichtelijk wordt gemaakt in hoeverre de voorgenomen wijzigingen bijdragen aan het realiseren van het beleidsdoel.

2. Minder belastende alternatieven

De voorgestelde wijzigingen in de regelgeving leiden niet tot een toename van regeldruk voor de sectorpartijen. Wel biedt de regelgeving kansen om in de toekomst de loodsverplichtingen met minder lasten in te vullen voor de sector (en mogelijk ook voor het loodswezen). Hierbij kan het bijvoorbeeld gaan om onbemande scheepvaart. In het kader van 'smart mobility' en 'smart shipping' worden diverse mogelijkheden verkend ten aanzien van technologische vernieuwingen in de maritieme sector die zowel veiligheid ten goede kunnen komen, als kunnen bijdragen aan lastenverlichting. Ook de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel merkt op dat de verwachting is dat de scheepvaart hierdoor concurrerender, veiliger en duurzamer wordt.

Het voorstel tot wijziging van de Loodsenwet neemt tegen deze achtergrond een bepaling op (artikel 2, lid 7), die regelt dat kan worden afgeweken van de wijze waarop de loods nu zijn functie moet vervullen volgens de Loodsenwet. Deze bepaling in de wet maakt het mogelijk om bij lagere regelgeving voorwaarden op te nemen waaronder kan worden afgeweken van de gebruikelijke functievervulling. De toelichting benadrukt dat het doel van deze wijziging in eerste instantie is om experimenten en pilots te faciliteren. Op basis van praktijkervaringen kan vervolgens worden vastgesteld of nieuwe werkwijzen breed geïntegreerd zouden moeten worden. Als blijkt dat nieuwe werkwijzen voldoen aan de wettelijke vereisten (onder andere ten aanzien van veiligheid) en bijdragen aan lastenverlichting, dienen deze verankerd te worden in de wetgeving. Deze toepassing van de meeste efficiënte werkwijze ligt nu ook (indirect) al besloten in de Loodsenwet.

Het college ziet geen aanleiding voor adviespunten bij toetsvraag 2.

¹ De memorie van toelichting geeft aan dat "het niet duidelijk is hoe het Loodswezen met de efficiencykorting zal omgaan en dat het bovendien in de combinatie met de integrale uurtarieven niet te voorspelen is welke uitwerking de maatregelen gedurende de jaren zal hebben op de ontwikkeling van de tarieven."

3. Werkbaarheid

Het voorstel wijzigt enkele bepalingen van de loodsregelgeving die mede bepalend zijn voor de werkbaarheid en uitvoerbaarheid van het loodsensysteem en de loodsdienstverlening aan sectorpartijen.

Zienswijze gebruikers en kwaliteitseisen

Afnemers van loodsdiensten (gebruikers) worden in de huidige situatie éénmaal per jaar in de gelegenheid gesteld te reageren op een tariefvoorstel van het Loodswezen. Partijen die gebruik maken van deze consultatiemogelijkheid zien in de huidige situatie pas aan het einde van het jaar hoe met deze zienswijze is omgegaan, nadat de ACM een definitief besluit over de tarieven heeft genomen. Het voorstel wijzigt deze situatie. In de nieuwe situatie is het Loodswezen verplicht transparant te maken welke zienswijzen zijn ingebracht en hoe hiermee is omgegaan, op het moment dat een tariefvoorstel bij de ACM wordt ingediend. Gebruikers zijn daarmee (eerder in het jaar) nog in de gelegenheid om in contact te treden met de ACM over het voorstel en de wijze waarop zienswijzen zijn verwerkt. De wijziging verstevigt derhalve de positie van de gebruikers.

Uit de evaluatie van de loodsregelgeving (2013) bleek dat de kwaliteit van de loodsdienstverlening door de Nederlandse registerloodsen hoog is. Dit wordt door alle betrokken partijen als zodanig erkend. Desondanks wijzigt het voorstel twee onderdelen die betrekking hebben op de kwaliteit van de loodsdienstverlening. Het Loodswezen is reeds verplicht jaarlijks een kwaliteitsrapportage op te stellen en deze aan te bieden aan de gebruikers tijdens de consultatie van het tariefvoorstel voor het volgende kalenderjaar. In die rapportage wordt verantwoording afgelegd over het gerealiseerde kwaliteitsniveau (van de dienstverlening). Het onderhavige voorstel bepaalt allereerst dat het Loodswezen verplicht wordt deze rapportage ook aan de minister aan te bieden. Dit stelt volgens het voorstel de minister in staat zijn systeemverantwoordelijkheid beter waar te maken.

De tweede wijziging bepaalt dat het Loodswezen en de gebruikers verplicht zijn in gezamenlijkheid te bepalen hoe zij tot (concretere) afspraken zullen komen ten aanzien van de kwaliteit van de loodsdienstverlening. Het Loodswezen dient hierin het voortouw te nemen.

Uit de eerdere wetsevaluatie is gebleken dat sommige gebruikers behoefte hebben aan een meer gedifferentieerde loodsdienstverlening. Dit kan zowel gaan om specifiek maatwerk, als om een ander niveau van dienstverlening. Bij dit laatste gaat het bijvoorbeeld om gebruikers die hebben aangegeven dat tijdigheid van dienstverlening belangrijk is, maar dat mogelijk kosten kunnen worden bespaard als punctualiteit kan worden bijgesteld, bijvoorbeeld door iets langere wachttijden te accepteren bij loodsdienstverlening.

Het college constateert dat de werkbaarheid en uitvoerbaarheid van de regelgeving en de loodsdienstverlening gebaat zijn bij maatwerk voor de sector. Het gezamenlijk overleg tussen sector en loodswezen kan hiertoe bijdragen en kan daarmee de werkbaarheid en uitvoerbaarheid van de regelgeving ten goede komen.

Betrokkenheid stakeholders

De toelichting bij het wetsvoorstel maakt duidelijk dat de ACM en het Loodswezen "*intensief zijn betrokken bij het opstellen van regelgeving*". De toelichting bij het wetvoorstel, het besluit en de regeling maakt echter niet duidelijk of, en zo ja op welke wijze de gebruikers zijn betrokken in de voorfase van de voorgenoemde regelgeving. De antwoorden op de 7 vragen van het Integraal AfwegingsKader (IAK) geven wel een indicatie. Zo vermeldt het IAK dat "*de sector zelf, op een enkel onderdeel en een enkele partij na, niet betrokken zijn geweest bij het opstellen van de wijzigingen. De sector is informeel ingelicht over de wijzigingen*".

De betrokkenheid van de sector is volgens ATR van belang, gelet op de wijzigingen die direct van invloed zijn op de positie van gebruikers en op de kwaliteit van dienstverlening aan deze gebruikers. Consultatie van gebruikers kan volgens het college ook bijdragen aan de werkbaarheid en uitvoerbaarheid van de regelgeving.

3.1 Het college adviseert gebruikers alsnog te betrekken bij de uitwerking van de voorgenoemde wijzigingen en in de definitieve versie van de regelgeving te vermelden op welke wijze opvolging is gegeven aan aandachtspunten uit de sector.

Pilots en experimenten andere functievervulling loodsen

Artikel 2, lid 7 creëert de grondslag voor pilots en experimenten met een andere functie invulling van de loodsen. Op basis van praktijkervaringen kan worden vastgesteld of nieuwe werkwijzen geïntegreerd zouden moeten worden in de regelgeving, mede omdat deze leiden tot een efficiëntere werkwijze.

De toelichting bij het wetsvoorstel beschrijft echter niet wie het initiatief kan nemen tot 'praktijkexperimenten', wie daarover besluit, en welke processtappen moeten worden doorlopen om tot een pilot te komen. Daardoor is ook niet duidelijk hoe via pilots kan worden gekomen tot een lastenluwere uitwerking van de loodsverplichtingen en de loods-dienstverlening.

3.2 Het college adviseert in de toelichting bij het voorstel te verduidelijken op welke wijze in de toekomst invulling gegeven kan worden aan het nieuwe artikel 2, lid 7, en daarmee op welke wijze concreet invulling kan worden gegeven aan de realisatie van pilots en experimenten in de praktijk.

Minimuminvoeringstermijn

De toelichting bij het wetsvoorstel, het besluit en de regeling vermeldt dat bij de nader vast te stellen inwerkingtredingsdatum (bij koninklijk besluit) rekening gehouden zal worden met de vaste verandermomenten. De memorie van toelichting bij de wet voegt daar nog aan toe dat bij de inwerkingtreding "*zoveel mogelijk rekening wordt gehouden met de invoeringstermijn*". De toelichting bij het besluit en de regeling besteden geen aandacht aan de termijn tussen publicatie van de regelgeving en inwerkingtreding. Aanwijzing 4.17 van de Aanwijzingen voor de regelgeving schrijft het systeem van vaste verandermomenten en minimuminvoeringstermijn bij voorgenoemde wet- en regelgeving voor. Het verandermoment en de invoeringstermijn zijn beide van belang voor de werkbaarheid en uitvoerbaarheid van wet- en regelgeving. Het college wijst er op dat even-

tuele afwijkingen van de vaste verandermomenten en minimuminvoeringstermijn inhoudelijk moeten worden gemotiveerd (Aanwijzing 4.17, lid 6). De afwijkingen zijn slechts toegestaan in een aantal expliciet benoemde situaties.

3.3 Het college adviseert de publicatie- en inwerkingtredingsdatum van de voorstellen zo te bepalen dat voldoende ruimte en voorbereidingstijd wordt geboden aan de partijen die de wijzigende verplichtingen moeten naleven.

4. Gevolgen regeldruk

De toelichting bij het wetsvoorstel en het besluit beschrijft kwalitatief de gevolgen voor de regeldruk. Het college ziet aanleiding voor enkele aandachtspunten bij deze toelichting:

- De regeldrukparagraaf in de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel geeft aan dat de toename van de administratieve lasten *"zeer beperkt"* zal zijn. Gevolgd door de passage dat *"er geen sprake is van een toename van regeldruk"*.

Het college merkt op dat de administratieve lasten – conform de Rijksbrede methodiek – onderdeel uit maken van de regeldrukeffecten. Ook als administratieve lasten 'beperkt' zijn, dienen deze gekwantificeerd te worden in de toelichting bij voorgenomen wet- en regelgeving.

Verder merkt het college op dat er sprake is van regeldrukeffecten als het gaat om investeringen (of tijdsbesteding) door bedrijven, burgers of professionals om te voldoen aan bepalingen uit wet- en regelgeving. Indien overheidsorganisaties als gevolg van wet- en regelgeving moeten investeren is sprake van bestuurlijke lasten. Deze (bestuurlijke) lasten vallen buiten de definitie van regeldruk.

- De nota van toelichting bij het besluit verwijst voor de regeldrukeffecten naar de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel. Aanvullend merkt de toelichting bij het besluit nog op dat *"een deel van de overige uitbreidingen van het Besluit aansluiten bij de bestaande praktijk en dus niet tot extra lasten of regeldruk leidt"*.

ATR merkt op dat regeldrukeffecten kwalitatief en kwantitatief in beeld dienen te worden gebracht van nieuwe verplichtingen die eerder niet in wet- en regelgeving waren vastgelegd. Indien de praktijk al werkt conform de nieuwe bepalingen, kan in de regeldrukeffecten analyse worden toegelicht dat de (becijferde) regeldrukeffecten mogelijk niet tot merkbare effecten leiden voor de praktijk. Deze regeldrukeffecten dienen echter wel in beeld te worden gebracht in de toelichting bij voorstellen.

4.1 Het college adviseert de analyse van de regeldrukeffecten van het voorstel compleet te maken, conform de Rijksbrede methodiek, en daarbij opvolging te geven aan de voorgenoemde aandachtspunten.

Dictum

Gelet op de inhoud van het voorstel en de hiervoor genoemde adviespunten is het advies van het college bij de voorgenomen wijziging van de Loodsenwet en van het Besluit en de Regeling markttoezicht registerloodsen:

Het voorstel indienen / vaststellen, nadat met de adviespunten rekening is gehouden.

Het college benadrukt dat het dictum een eindoordeel vormt bij het voorstel, waarbij ATR in het bijzonder die wijzigingen heeft getoetst met mogelijke regeldrukeffecten.

Het college vertrouwt erop u hiermee voldoende te hebben geïnformeerd en verneemt graag van u op welke wijze u met onze adviespunten rekening hebt gehouden.

Hoogachtend,

w.g.

M.A. van Hees
Voorzitter

R.W. van Zijp
Secretaris