

Kenmerk	W17.20.0078/IV
Datum aanhangig	1 april 2020
Datum vastgesteld	27 mei 2020
Datum advies	27 mei 2020
Datum publicatie	14 oktober 2020
Vindplaats	Staatscourant 2020, nr. 49864

Volledige tekst

Bij Kabinetsmissive van 1 april 2020, no.2020000670, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Infrastructuur en Waterstaat, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het ontwerpbesluit houdende regels in verband met verdere flexibilisering van de loodsplicht (Loodsplichtbesluit 2021), met nota van toelichting.

Het besluit voorziet in een nadere regeling op grond van de Scheepvaartwet (zie noot 1) met betrekking tot de loodsplicht, de verplichting voor schepen om bij binnenkomst of vertrek uit een zeehaven van de diensten van een loods gebruik te maken. Van deze loodsplicht is in bepaalde gevallen een vrijstelling of ontheffing mogelijk. Uitgangspunt van de herziening is uniformering en actualisering van de systematiek van vrijstellingen en ontheffingen van de loodsplicht.

De Afdeling advisering van de Raad van State maakt naar aanleiding van het ontwerpbesluit opmerkingen over de in het ontwerp opgenomen experimenteerbepaling. In verband daarmee dient het ontwerpbesluit nader te worden overwogen.

Artikel 18 van het besluit bevat een experimenteerbepaling, op grond waarvan bij ministeriële regeling tijdelijk kan worden afgeweken van de hoofdstukken 1 tot en met 4. De Afdeling heeft, mede gelet op Aanwijzing 2.41 van de Aanwijzingen voor de regelgeving (Ar), de volgende opmerkingen.

a. Oogmerk van het experiment en bereik van de experimenteerregeling

Artikel 18 bevat niet zelf het oogmerk (doel en functie) van de experimenten die op grond van de bepaling kunnen worden ingesteld. Dit is echter wel één van de elementen die overeenkomstig aanwijzing 2.41, eerste lid, Ar dient te worden opgenomen in het besluit. Dat besluit is immers de hogere regeling waarvan bij wijze van experiment bij lagere (ministeriële) regeling kan worden afgeweken. (zie noot 2) In de experimenteerbepaling dient bovendien het bereik van een mogelijke experimenteerregeling zo scherp mogelijk waccorden afgebakend, bijvoorbeeld in territoriale of personele zin. (zie noot 3) In dit verband wijst de Afdeling er op dat artikel 11, eerste lid, onderdeel c, van de Scheepvaartwet

(uitsluitend) grondslag biedt voor experimenten die ten doel hebben "te onderzoeken of er mogelijkheden zijn om in andere gevallen dan bij of krachtens die onderdelen (onderdelen a en b) vrijstelling of ontheffing te verlenen" (van de loodsplicht).

De Afdeling adviseert het oogmerk van de experimenten en het bereik van een mogelijke experimenteerregeling in artikel 18 op te nemen, met inachtneming van de rechtsgrondslag.

b. Reikwijdte van de afwijkingsbevoegdheid

Aan de hand van de gekozen afbakening, bestaande uit het oogmerk van het experiment en het bereik van de experimenteerregeling, dient in een experimenteerbepaling duidelijk te worden aangegeven van welke artikelen en onderdelen van het besluit bij wijze van experiment kan worden afgeweken. (zie noot 4) De reikwijdte van de bevoegdheid in het eerste lid van artikel 18, om bij ministeriële regeling van de hoofdstukken 1 tot en met 4 van het besluit af te wijken, roept in dat verband vragen op.

Zo valt niet in te zien dat afwijking van de in hoofdstuk 1 opgenomen definities of de geografisch reikwijdte van het besluit passend zou zijn voor het type experiment dat blijkens de grondslag in de wet beoogd is. Verder bevat hoofdstuk 3 van het besluit een aantal algemene bepalingen met betrekking tot PEC's (Pilot Exemption Certificates), inzake onderwerpen als opleiding en examinering, toezicht en taken en bevoegdheden van regionale autoriteiten. Hier ligt de mogelijke noodzaak tot afwijking niet voor de hand. Daarom behoeft dit ten minste nadere toelichting.

De Afdeling adviseert om de reikwijdte van de afwijkingsbevoegdheid te heroverwegen en zo nodig nader te motiveren.

c. Geldigheidsduur van de afwijking

In artikel 18 ontbreekt voorts de in de Aanwijzingen voorgeschreven (zie noot 5) maximale geldigheidsduur van de afwijking van onderdelen van het besluit. Hierin zal alsnog moeten worden voorzien.

Het derde lid van artikel 18 bevat een maximale verlengingsduur van vijf jaar, met het oog op het aanpassen van regelgeving in het geval de evaluatie van een experiment daartoe aanleiding geeft. Een zodanig lange termijn behoeft echter, gezien het principe van tijdelijkheid bij afwijking van een hogere regeling bij lagere regeling, een dragende motivering. (zie noot 6)

De Afdeling adviseert in de experimenteerbepaling een passende maximale geldigheidsduur op te nemen en de maximale verlengingsduur te heroverwegen dan wel dragend te motiveren.

De Afdeling advisering van de Raad van State heeft een aantal bezwaren bij het ontwerpbesluit en adviseert dit besluit niet te nemen, tenzij het is aangepast.

De vice-president van de Raad van State

Nader rapport (reactie op het advies) van 17 september 2020

a. In artikel 18, eerste lid, is toegevoegd voor welke gevallen ontheffing kan worden verleend bij een experiment. Het gaat hierbij om enerzijds een experiment om te onderzoeken of het varen zonder loods voor bepaalde categorieën schepen de veiligheid en het vlotte verloop

van het scheepvaartverkeer niet in het geding brengt. Grondslag hiervoor in te vinden in artikel 11, eerste lid, onder a en onder c, van de Scheepvaartverkeerswet (nieuw). Anderzijds kan worden geëxperimenteerd met de voorwaarden voor het verkrijgen van een PEC, met inbegrip van het PEC kleine zeeschepen en voor LNG-bunkerschepen, zoals deze zijn vastgelegd in de modules. Daardoor kan, waar dit geschikt wordt geacht, onderzocht worden of het mogelijk is om tot een ander, lichter pakket van eisen te komen. Grondslag hiervoor in te vinden in artikel 11, eerste lid, onder b en onder c, van de Scheepvaartverkeerswet (nieuw). In beide gevallen wordt de uitwerking daarvan vastgelegd bij ministeriële regeling. Ook is de nota van toelichting op dit punt aangevuld in paragraaf 2.4.

b. Naar aanleiding van deze opmerking van de Afdeling, de reikwijdte van de afwijkingsbevoegdheid, is het eerste lid van artikel 18 aangevuld. In het ontwerp zoals is voorgelegd aan de Afdeling, was opgenomen dat gedurende het experiment kon worden afgeweken van hoofdstukken 1 tot en met 4 van het besluit en daarop berustende bepalingen. De Afdeling merkt terecht op dat deze brede formulering vragen oproept. Zo is het niet logisch om af te wijken van definities of van de geografische reikwijdte van het besluit. Derhalve is thans in het besluit opgenomen dat bij experiment alleen kan worden afgeweken van de artikelen 3, 4, 5, 8, 9, 13 en 14 en de daarop berustende bepalingen. Deze artikelen zijn te koppelen aan het oogmerk van een experiment, zoals hierboven omschreven.

c. Deze opmerking van de Afdeling heeft aanleiding gegeven tot aanpassing van artikel 18, derde lid. Daarin is nu opgenomen dat een experiment ten hoogste drie jaar duurt. Voor deze termijn is gekozen omdat wordt verwacht dat maximaal drie jaar voldoende is om een experiment uit te voeren dat voldoende resultaten behaalt om te constateren of het experiment geslaagd is. Bij een kortere periode is dat mogelijk niet het geval, vanwege het feit dat de doelgroep van het experiment dusdanig klein is dat dezelfde schepen meerdere reizen moeten maken. Uiteraard is het altijd mogelijk om een experiment van kortere duur te houden, en in algemene zin zal dat ook het uitgangspunt zijn. Ook is in het derde lid aangepast dat de verlenging van het experiment, indien het experiment aanleiding geeft tot aanpassing van regelgeving - bijvoorbeeld van de Scheepvaartverkeerswet, het Loodsplichtbesluit of de Loodsplichtregeling – eveneens ten hoogste drie jaar mag zijn. Deze termijn is gekozen omdat het, vanwege de wettelijke proceduredtijd, inclusief interne voorbereiding en parlementaire behandeling, redelijk is dat hiervoor maximaal drie jaar benodigd is. Een langere termijn voor wijziging van wet- of regelgeving wordt niet nodig geacht. In het aan de Afdeling voorgelegde ontwerp-besluit was een termijn van vijf jaar opgenomen, waarvan de Afdeling terecht opmerkt dat dit een lange periode is voor afwijking van een hogere regeling bij een lagere regelgeving.

Overig

Van de gelegenheid is gebruik gemaakt om artikel 21 aan te passen. Dit artikel, zoals voorgelegd aan de Afdeling, regelt dat kapiteins of eerste stuurmannen van schepen die op 31 december 2020 staan ingeschreven in het Register loodsplicht kleine zeeschepen, in aanmerking komen voor het tijdelijke (overgangs) PEC kleine zeeschepen. Dit tijdelijke PEC vervalt tien jaar na inwerkingtreding van dit besluit, te weten op 1 januari 2031. Voor een kleine groep schepen was in het concept gekozen voor een overgangstermijn van anderhalf jaar. Deze termijn was in het ontwerp-besluit opgenomen ten gevolge van de rechtszaak aangespannen door het bedrijf Arklow Shipping B.V. tegen de havenmeester van Rotterdam. Inmiddels heeft de Raad van State in hoger beroep besloten – in tegenstelling tot de rechtbank in eerste aanleg - dat de vereisten voor inschrijving in het Register loodsplicht kleine zeeschepen stand houden, waardoor deze verkorte termijn niet langer nodig is. Artikel 21 en de bijbehorende toelichting zijn daarmee aangepast en weer gelijkloidend aan de versie

die in internetconsultatie is voorgelegd.

Van de gelegenheid is eveneens gebruik gemaakt om de inwerkingtredingsbepaling (artikel 32 van het besluit) aan te vullen en de toelichting ten aanzien van de verhouding tussen de kapitein en de eerste stuurman te verduidelijken.

Ik moge U hierbij het gewijzigde ontwerp-besluit en de gewijzigde nota van toelichting doen toekomen en U verzoeken overeenkomstig dit ontwerp te besluiten.

DE MINISTER VAN INFRASTRUCTUUR EN WATERSTAAT

Voetnoten

(1) Artikelen 10, 11 en 12 van die wet, zoals deze komen te luiden na inwerkingtreding van de Wet van 5 februari 2020 tot wijziging van de Scheepvaartwet en enige andere wetten in verband met verdere flexibilisering van de loodsplicht (Loodsplicht nieuwe stijl), Stb. 2010, 79.

(2) Aanwijzing 2.41, eerste lid, onderdeel a, Ar.

(3) Aanwijzing 2.41, eerste lid, onderdeel b, en toelichting Ar.

(4) Aanwijzing 2.41, eerste lid, onderdeel c, en toelichting Ar.

(5) Aanwijzing 2.41, eerste lid, onderdeel d, Ar.

(6) Indien aanpassing van de Scheepvaartwet noodzakelijk zou zijn bij het slagen van het experiment, is het bovendien aangewezen om in de vast te stellen experimenteerregeling een evaluatiebepaling op te nemen overeenkomstig het model in aanwijzing 4.42 Ar.

Gehele tekst ontwerpregeling met toelichting