

WIJ WILLEM ALEXANDER,
BIJ DE GRATIE GODS,
KONING DER NEDERLANDEN,
PRINS VAN ORANJE-NASSAU,
ENZ. ENZ. ENZ.

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

Allen, die deze zullen zien of horen lezen, saluut! doen te weten:
Alzo Wij in overweging genomen hebben dat het wenselijk is dat de Scheepvaartverkeerswet en enige andere wetten te wijzingen om ter bevordering van de veiligheid op de scheepvaartwegen de loodsplichtwetgeving te herzien door onder andere de invoering mogelijk te maken van een Pilotage Exemption Certificate (PEC);
Zo is het, dat Wij, de Afdeling advisering van de Raad van State gehoord, en met gemeen overleg der Staten-Generaal, hebben goedgevonden en verstaan, gelijk Wij goedvinden en verstaan bij deze:

Artikel I

De Scheepvaartverkeerswet wordt als volgt gewijzigd:

A

In artikel 3, eerste lid wordt "de artikelen 4, 11 en 12" vervangen door: de artikelen 4, 10, vierde lid, 11 en 12.

B

Artikel 10 komt te luiden:

Artikel 10

1. De kapitein van een zeeschip maakt tijdens de vaart op scheepvaartwegen die deel uitmaken van een zeehavengebied gebruik van de diensten van een loods.
2. Voor de toepassing van het eerste lid wordt onder zeehavengebied verstaan de scheepvaartwegen die deel uitmaken van een zeehaven, die de aanloop daarnaar vormen of de verbinding vormen tussen zeehavens.
3. Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur worden de in het eerste lid bedoelde zeehavengebieden en scheepvaartwegen nader aangeduid.
4. Onverminderd het eerste lid maakt de kapitein van een zeeschip in ieder geval in bij of krachtens algemene maatregel van bestuur te bepalen omstandigheden, ook op andere daarvoor aangewezen scheepvaartwegen gebruik van de diensten van een loods.
5. Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur wordt het gezag aangewezen dat op een in die maatregel aan te geven wijze belast wordt met de uitvoering van deze paragraaf en de daarop berustende bepalingen.

C

Artikel 11 komt te luiden:

Artikel 11

1. Van de verplichting, bedoeld in artikel 10, eerste lid, kan ten aanzien van een of meer aangewezen scheepvaartwegen in een zeehavengebied bij of krachtens algemene maatregel van bestuur:

- a. vrijstelling worden verleend aan bepaalde categorieën van zeeschepen;
- b. ontheffing worden verleend aan zeeschepen indien de kapitein of eerste stuurman tijdens de vaart op de betreffende scheepvaartweg, voldoet aan de bij of krachtens die maatregel gestelde eisen wat betreft opleiding, kundigheid en ervaring of aan andere bij of krachtens die maatregel vastgestelde voorschriften en beperkingen;
- c. worden bepaald dat bij wijze van experiment, onder bij of krachtens die maatregel te bepalen voorwaarden, van de onderdelen a en b, kan worden afgeweken, om te onderzoeken of er mogelijkheden zijn om in andere gevallen dan bij of krachtens die onderdelen is bepaald, vrijstelling of ontheffing te verlenen.

2. Onverminderd het eerste lid kunnen personen die op grond van het eerste lid zijn vrijgesteld of ontheven van de verplichting gebruik te maken van de diensten van een loods, in bij algemene maatregel van bestuur te bepalen gevallen, niettemin worden verplicht van de diensten van een loods gebruik te maken.

3. Bij de behandeling van een aanvraag voor het verlenen van een ontheffing als bedoeld in het eerste lid, de periodieke controle daarop en de intrekking daarvan kunnen persoonsgegevens worden verwerkt. De verwerking vindt plaats om te kunnen beoordelen of aan de wettelijke vereisten voor de afgifte van een ontheffing en de daaraan verbonden voorschriften en beperkingen wordt voldaan. Het gezag dat bevoegd is de ontheffing te verlenen, is verantwoordelijk voor deze verwerking.

D

Artikel 12 komt te luiden:

Artikel 12

Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur worden voor kapiteins regels gesteld over operationele zaken betreffende het loodsen, waaronder het gelijktijdig gebruik van de diensten van meer dan één loods en het gebruik maken van de diensten van een loods vanaf de wal of vanaf een ander schip.

E

Artikel 14a wordt als volgt gewijzigd:

1. In het eerste lid, wordt "en verklaringen van vrijstelling als bedoeld in artikel 10, tweede lid, onderdeel b," vervangen door: en van ontheffingen als bedoeld in artikel 11, eerste lid, onderdeel b.

2. Het tweede lid komt te luiden:

2. De tarieven voor de kosten verbonden aan de deelname aan de opleidingen en de examens die door de regionale loodsencorporaties op grond van artikel 13 van de Loodsenwet, worden verzorgd in het kader van de ontheffingverlening, bedoeld in artikel

11, eerste lid, onderdeel b, worden vastgesteld bij besluit van de Autoriteit Consument en Markt overeenkomstig hoofdstuk VIA van de Loodsenwet en de daarop gebaseerde bepalingen.

F

Artikel 15, eerste en tweede lid, komen te luiden:

1. De kapitein die gebruik maakt van de diensten van een loods, dan wel de eigenaar of rompbevrachter van het schip waarvoor gebruik wordt gemaakt van de diensten van een loods, is gehouden loodsgeld te betalen.
2. Het eerste lid is niet van toepassing op de kapitein of gezagvoerder van een Scheldevaarder als bedoeld in artikel 1, eerste lid, van het Scheldereglement.

G

Artikel 31, zesde lid, komt te luiden:

6. Niet-nakoming van de verplichtingen, bedoeld in artikel 10, vierde lid en 11, tweede lid, alsmede overtreding van de regels, gesteld krachtens artikel 12, en van de voorschriften verbonden aan een besluit genomen krachtens artikel 11, eerste lid, onderdeel b, met een zeeschip of een schip als bedoeld in artikel 13 wordt gestraft met hechtenis van ten hoogste twee maanden of geldboete van de derde categorie.

H

De eerste volzin van artikel 36, eerste lid, komt te luiden: Bij algemene maatregel van bestuur kan worden bepaald dat de artikelen 10, eerste en vierde lid, 15c, eerste lid, en 17 alsmede de krachtens de artikelen 4, 11, eerste en tweede lid en 12 gestelde regels die in die maatregel zijn aangegeven, niet of slechts met beperkingen van toepassing zijn op Nederlandse of daarmee in die maatregel gelijk te stellen oorlogsschepen, die zich bevinden in de territoriale zee of daarop aansluitende Nederlandse scheepvaartwegen die in die maatregel zijn aangewezen.

I

In artikel 52, eerste lid, wordt "artikel 11, eerste lid", vervangen door: artikel 11, eerste en tweede lid.

J

De bijlage vervalt.

Artikel II Wijziging Loodsenwet

De Loodsenwet wordt als volgt gewijzigd:

A

In artikel 4, derde lid, wordt "artikel 11, onderdeel b, van de Scheepvaartverkeerswet" vervangen door: artikel 10, vierde lid, van de Scheepvaartverkeerswet.

B

Artikel 13, eerste lid, onderdeel b, komt te luiden:

b. het ten behoeve van de ontheffingverlening van de loodsplicht, bedoeld in artikel 11, eerste lid, onderdeel b, van de Scheepvaartverkeerswet, leveren van een aandeel bij de opleiding en examinering van personen die een dergelijke ontheffing aanvragen.

Artikel III Wijziging van de Arbeidstijdenwet

In artikel 2:9, eerste lid, van de Arbeidstijdenwet vervalt "of in de haven van Scheveningen," .

Artikel IV Wijziging Aanpassingswet zbo's IenM aan de Kaderwet ZBO's

Artikel VIII van de Aanpassingswet zbo's IenM aan de Kaderwetwet zbo's vervalt.

Artikel V Evaluatiebepaling

Onze Minister van Infrastructuur en Milieu zendt binnen vijf jaar na de inwerkingtreding van deze wet aan de Staten-Generaal een verslag over de doeltreffendheid en de effecten van deze wet in de praktijk.

Artikel VI Inwerkingtreding

Deze wet treedt in werking op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip.

Lasten en bevelen dat deze in het Staatsblad zal worden geplaatst en dat alle ministeries, autoriteiten, colleges en ambtenaren die zulks aangaat, aan de nauwkeurige uitvoering de hand zullen houden.

DE MINISTER VAN INFRASTRUCTUUR EN MILIEU,

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. Met instemming van de kapitein kan de loods optreden als verkeersdeelnemer. 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 wetgevingssystematiek 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 geschikt 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 loods van zeeschepen als een overheidstaak gezien, zij het dat sinds de inwerkingtreding van de Loodsenwet, op 1 januari 1988, daartoe exclusief bevoegd zijn, loods die staan ingeschreven in het loodsregister van de Nederlandse Loodsencorporatie (NLC)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 vrijstellingen- en een ontheffingregime voor bepaalde schepen op aangeduide scheepvaartwegen. In punt 2.2 wordt 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 loods.

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 30 juni 2016 stonden er 294 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 179 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):

Aan kapiteins van registerschepen¹⁵ kan op bepaalde buitengaats gelegen scheepvaartwegen ontheffing worden verleend indien de kapitein en overige

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, 5 lagekruiplijn-coasters en 276 binnen/buitenschepen. Het register wordt beheerd door de Nederlandse Loodsencorporatie.

¹³ De verdeling daarvan over de havens is als volgt: 130 in Rotterdam, 8 in Achterland Zuid-Holland, 17 in Amsterdam/IJmond en 24 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.

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

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 manoeuvre-eigenschappen 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, 190 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 ondermeer ontheffing worden verleend indien een schip een verplaatsing maakt binnen een havenbekken.

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 de huidige en nieuwe Nederlandse regelgeving onverkort van toepassing is 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 bevorderen, is de Duitse overheid geïnformeerd over de aanstaande wijziging van het loodsplichtregime.

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, 84 in Amsterdam/IJmond, 26 traject Borkum-Eemshaven en circa 75 in Schelderegio.

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 betere borging van de veiligheid. Bovendien wordt daarmee

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 termen bevoegde- en regionale autoriteit. Deze autoriteiten zijn in de dagelijkse praktijk verantwoordelijk voor een veilig en vlot scheepvaartverkeer. Dit zijn ondermeer de Havenmeester van Rotterdam, het algemeen bestuur van het openbaar lichaam Centraal Nautisch Beheer/Havenmeester Amsterdam, de Commandant der Maritieme Middelen Den Helder, de havenmeester van de Gemeenschappelijke Regeling Havenschap Groningen Seaports, de havenmeester van de Gemeenschappelijke Regeling Zeeland Seaports 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.

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 ten behoeve van de afgifte van de verklaringen van vrijstelling, in veel mindere mate bij de ontheffingen en in het geheel niet bij de registerschepen en andere categoriaal vrijgestelde schepen²⁵. Dit verschil 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.

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

In deze gezamenlijke toekomstvisie en de notitie 'Loodsplicht Nieuwe Stijl 2011' zijn door de rijkshavenmeesters en de loodsen²⁶ 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;

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.

²⁵ In lijn hiermee heeft RWS al in de jaren 2004 en 2005 gerapporteerd dat het systeem in de nationale regelgeving en in 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.

Rijkshavenmeesters en loodsen²⁷ stellen dan ook voor om een zogenaamde PEC-structuur naar het voorbeeld van ons omringende landen te introduceren. 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. Om een PEC te verkrijgen worden eisen gesteld aan het schip en de kapitein. Hierbij zou de gezagvoerder altijd beoordeeld moeten worden op zijn kennis en ervaring terwijl het schip en traject beoordeeld zouden moeten worden op basis van het risicoprofiel. Hiermee wordt recht gedaan aan het element van de human factor en het risicoprofiel. 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.

3.2. Uitwerking van de gezamenlijke toekomstvisie

Naar aanleiding van de notitie 'Loodsplicht nieuwe stijl 2011' en de reactie van de KVNR (Koninklijke Vereniging van Nederlandse Reders) op die notitie, heeft de minister aangegeven de flexibilisering van de loodsplicht nader uit te willen werken. Daarbij is aan de rijkshavenmeesters gevraagd om voorstellen te doen voor een regionale invulling daarvan. Bij het opstellen van deze regionale voorstellen zijn door rijkshavenmeesters alle betrokken stakeholders (zoals de loodsen en reders) regionaal geconsulteerd. In het najaar van 2015 zijn de regionale adviezen uitgebracht met daarin concrete voorstellen voor de invulling van het nieuwe loodsplichtstelsel. Deze regionale voorstellen bleken behoorlijk uiteen te lopen en waren deels tegengesteld. Op basis daarvan is in februari 2016 een landelijk voorstel gemaakt. Over dit voorstel 'notitie met IenM-voorstel 'Loodsplicht nieuwe stijl' voor de zeehavens' is een informele consultatie gehouden waarbij alle betrokken stakeholders individueel in de gelegenheid zijn gesteld hun visie te geven op de voorstellen. Hieruit bleek dat de individuele stakeholders in dit dossier, zeer uiteenlopende en tegengestelde standpunten, wensen en belangen over de relatie tussen nautische veiligheid en loodsplicht hebben.

4. Introductie PEC-stelsel

4.1 Inleiding

Na een lange en intensieve periode van adviezen en informele consultaties, acht het kabinet de tijd rijp om de loodsplicht te herzien voor de aanpak van de hierboven gesignaleerde knelpunten. 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. De uitrol van een PEC-structuur zorgt voor harmonisatie en

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).

vereenvoudiging van het huidige systeem. Er komt een logische opbouw in de zwaarte van PEC's. In dit systeem wordt de PEC-ontheffing pas verleent nadat de kennis en kunde van de gezagvoerder is getoetst. De eisen voor de verschillende PEC's kennen een opbouw in zwaarte waarbij de toedeling van een bepaalde PEC gebaseerd is op een beoordeling van de kapitein, het schip en het traject. Er komt er een landelijk systeem met een regionale invulling per haven. Dit zorgt voor meer transparantie en eenvoud. Ook zorgt de uitrol van een PEC-structuur voor internationale herkenbaarheid omdat nagenoeg alle Europese havens een dergelijke PEC-structuur kennen. In veel gevallen gaat het dan, net als in dit voorstel, om een ontheffing van een kapitein die is gekoppeld aan het als verkeersdeelnemer voeren van een bepaald schip. Ook de modules die in andere landen worden vereist²⁸, zijn terug te vinden in dit voorstel. Ook sluit deze nieuwe wetgeving aan bij hetgeen hierover is opgemerkt in de recent door de Europese Unie vastgestelde zeehavenverordening, waarin de lidstaten worden opgeroepen, voor zover de veiligheid dit toelaat, het gebruik van ontheffingsbewijzen inzake loodsdiensten, of soortgelijke mechanismen, aan te moedigen om de efficiëntie in havens te verbeteren, en in het bijzonder om short sea schipping te bevorderen²⁹.

4.2 Hoofdpijnen PEC-structuur

4.2.1 Inleiding

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 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 diepgangmaat 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 onbepaald geldig en hoeft dus niet (zoals de huidige ontheffingen) te worden verlengd, zolang men aan (onder meer) de frequentie-eis blijft voldoen.

²⁸ 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>.

²⁹ Overweging 39 van de Verordening (EU) nr ...PM../16 van het Europees Parlement en de Raad van ..PM.. december 2016 tot vaststelling van een kader voor het verrichten van havendiensten en gemeenschappelijke regels inzake de financiële transparantie van havens (PbEU 2017, L...PM....)

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

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

4.2.2 PEC- de modules

De kennis- en ervaringseisen voor een PEC worden 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 daarnaast ook een ander reglement. Een aanvrager kan aantonen dat hij voldoende kennis heeft van deze module door een certificaat van een erkende opleiding.

Module 2: taaleisen. De voertaal bij de communicatie door zeeschepen is Engels (op grond van IMO³¹-regelgeving). In bepaalde zeehavengebieden gelden daarnaast 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 gewenst 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 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 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. Het exacte aantal wordt per geval door de rijkshavenmeester bepaald.

³¹ International Maritime Organization.

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 lichtste 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 grotere 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 zal PEC A alleen worden gebruikt voor bepaalde vaartrajecten in regio Den Helder/Harlingen/Waddenzee/ Eemsregio. PEC B, C en D worden voor de overige trajecten en zeehavengebieden gebruikt. Hierbij is PEC B de lichtste en deze zal in de overige zeehavenregio's voor de kleinere schepen beschikbaar zijn (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 bij bepaalde windcondities (zoals snelheid en windrichting).

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 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 3.1) 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 verzwarende 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 kunnen leiden. Gelet op het voorgaande wordt voorgesteld alleen module 1 en 2 (kennis vaarreglement 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 verzwarende 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, kunnen 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/buitenschip: 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 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’ op grond van de SOLAS-regelgeving, dat een indicatie geeft van het vaargebied.

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. Dit is een verzwarende ten opzichte van het huidige regime. Daarom is voorzien in een ruime overgangstermijn. Dit overgangsregime staat ook open voor de schepen die na de inwerkingtreding van de nieuwe regelgeving niet in aanmerking kunnen komen voor deze PEC kleine zeeschepen omdat de airdraft van deze schepen groter is dan 14,0 meter bij zomerdiepgang. Door de KVNR³⁵ is berekend dat het hier om 62 schepen zou gaan. 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 1 keer in een bepaalde haven zijn geweest met een registerschip, komen in aanmerking voor een tijdelijke PEC voor dat schip in de betreffende haven. Veel in het register ingeschreven schepen blijken, alhoewel zij met deze inschrijving alle havens zonder gebruik te maken van de diensten van een loods kunnen aandoen, in de praktijk niet alle havens aan te doen. Een hogere eis stellen is vanuit de gedachte dat er voor deze schepen geen frequentie-eis zal komen, niet logisch. 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-

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 (publicatie in Staatscourant van 9 november 2012, nr 22856). Vanaf die datum worden aanvragen via de rijkshavenmeester van Rotterdam-Rijnmond beoordeeld op dit criterium 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.

³⁵ Deze redersvereniging heeft bij de inspraakreactie op dit wetsvoorstel op 22 augustus 2016 op de lijst van registerschepen per schip aangegeven wat de air draft van deze schepen is.

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. De ervaren kapiteins die binnen 10 jaar met pensioen gaan, zullen hierdoor ook gevrijwaard blijven van deze opleiding.

4.3.2 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 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.

4.4 Geen PEC voor werkschepen, maar vrijstelling of maatwerk ontheffing

a. Huidige situatie voor werkschepen.

In en om de Nederlandse havens en op de scheepvaartwegen worden vanaf werkschepen veel werkzaamheden verricht zoals baggeren, winnen van zand, storten van stenen en

aanleg van kades. Het betreft veelal 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 op doorreis zijn naar een ander havengebied, zonder werkzaamheden te verrichten. 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 werkschip 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. Voor dergelijke werkschepen is nu geen vrijstelling van de loodsplicht mogelijk. Verder blijkt dat de werkschepen steeds groter worden waarbij het vanuit veiligheidsperspectief niet verantwoord is dat deze, steeds grotere schepen, 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 daarbij 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. In de wetgeving zal worden vastgelegd dat deze werkschepen alleen onder de categorale vrijstelling vallen indien zij op of in het loodsplichtig vaarwater aan het werk zijn. Het gaat dan om werkzaamheden die vanaf een zeeschip in een zeehavengebied ten behoeve van een scheepvaartweg of ter bevordering van de veiligheid op die scheepvaartweg worden verricht zoals baggeren, zandsuppletie, zand- of

³⁶ Artikel 4 Regeling bevoegde en regionale autoriteiten Loodsplichtbesluit 1995.

grindwinning en het aanbrengen van boeien. Ook werkzaamheden door zeeschepen die ten behoeve van die schepen direct aansluitende werkzaamheden verrichten zoals de aan- en afvoer van grondstoffen of andere goederen zullen onder deze vrijstelling vallen. Voorgesteld wordt deze vrijstelling uit te bereiden met reizen tussen de werklocatie en de kade 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 om in een incidenteel geval 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 verwachting is dat de meeste werkschepen die werkzaam zijn in het loodsplichtig vaarwater, onder de categorale vrijstelling komen te vallen.

Daarnaast zal worden voorzien in een maatwerkoplossing voor bijzondere situaties. De bevoegde autoriteit zal de bevoegdheid krijgen om in een met name genoemde gevallen, een andere ontheffing dan een PEC te verlenen aan kapiteins van schepen die werkzaamheden uitvoeren. Het gaat dan om ontheffing aan werkschepen, die gezien hun lengte, geen gebruik kunnen maken van de bovengenoemde categorale vrijstelling of om ontheffing aan werkschepen waarbij er sprake is van een van de volgende situaties:

- De schepen voeren andere, dan hierboven bedoelde werkzaamheden uit vanaf, op, in of boven het loodsplichtige vaarwater. Het gaat hierbij om werkzaamheden in grotere projecten die een langere periode in beslag nemen en daarom een maatwerk aanpak vragen. Te denken valt aan projecten als de bouw van de nieuwe Noordersluis bij IJmuiden, werkzaamheden aan bruggen of schepen die kabels leggen in loodsplichtig vaarwater ten behoeve van windmolenparken op zee;
- De werkzaamheden worden uitgevoerd buiten het loodsplichtig vaarwater maar het werkschip bezoekt frequent steeds dezelfde haven voor bijvoorbeeld 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.

5. Uitvoering en handhaving

5.1 Uitvoering: de aanvraag en afhandeling van een PEC

De loodsplichtwetgeving maakt, omdat het ziet op verplichtingen voor de kapitein van een zeeschip, deel uit van de SvW, 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

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

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 regeling is dit de havenmeester 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/Eemsregio (met havens als Eemshaven, Delfzijl, 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).

Tot op heden is er nog geen keuze gemaakt in de wijze waarop de registratie van houders van een PEC in de praktijk zal worden vormgegeven door de bevoegde of regionale autoriteiten. Om deze reden is tot op heden ook geen privacy assessment opgesteld. Deze zal op een later moment wel worden opgesteld. Duidelijk is al wel dat door de bevoegde en regionale autoriteiten, in verband met de PEC-structuur, persoonsgegevens zullen worden verwerkt. De verwerking van persoonsgegevens is noodzakelijk bij het verlenen van de PEC en om te kunnen controleren of een kapitein of eerste stuurman daadwerkelijk in het bezit is van een PEC voor een bepaald traject met een bepaald schip en om te controleren of hij aan de aan de PEC verbonden voorschriften en beperkingen, zoals de frequentie-eis, voldoet.

Bij het verlenen van de PEC, zal de aanvrager moeten aantonen dat hij bevoegd is als kapitein of eerste stuurman op te treden en moeten aangeven voor welk schip en voor welk traject hij de PEC aanvraagt en zal hij moeten aantonen dat hij de voor hem geldende modules met goed gevolg heeft afgerond (zie punt 4.2. en 4.3). Wat betreft de controle op de PEC wordt opgemerkt dat in het nieuwe loodsplichtbesluit zal worden bepaald dat hij zich voorafgaande aan het bevaren van het traject waarvoor hij de PEC wil gebruiken, moet melden via de marifoon, bij de bevoegde autoriteit, onder vermelding van het feit dat hij in het bezit is van een PEC, voor het schip dat hij voert en het traject dat hij zal gaan afleggen. Ook zal op gezette tijden steekproefsgewijs via varende controles worden gecontroleerd of de houder van een PEC ook daadwerkelijk op de brug staat. Wat betreft de controle of aan met name de frequentie-eis wordt voldaan wordt opgemerkt dat een houder van een PEC jaarlijks aan de hand van gegevens uit zijn monsterboekje zal moeten aantonen dat hij aan de voor het betreffende schip en –traject geldende minimale frequentie-eis heeft voldaan. Indien betrokkene niet aan de gestelde eisen voldoet kan de PEC worden ingetrokken. Voor de volledigheid wordt hier nog opgemerkt dat een dergelijke verwerking van persoonsgegevens voor de bevoegde

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

autoriteiten niet nieuw is. Zij hebben immers al ervaring opgedaan bij behandeling van aanvragen voor- en controle daarop bij verklaring- en ontheffinghouders. Anders dan tot op heden het geval is, zullen er overigens geen gegevens meer worden verwerkt betreffende het dienstverband waarin de aanvrager van een PEC werkzaam is en zullen niet met enige frequentie actuele bevoegdheidsbewijzen om als kapitein te mogen optreden en actuele geneeskundige verklaringen zeevaart, meer verwerkt worden (vergelijk artikel 3, eerste lid, Bvh). De eis betreffende het dienstverband zal, gelet op de veranderende arbeidsrechtelijke dienstrelaties, worden vervangen door de verplichting langdurig aangemonsterd te zijn op het betreffende schip. Het vereiste in het bezit te zijn van de twee genoemde bewijzen is op grond van andere wetgeving verplicht gesteld en heeft als zodanig geen directe relevantie voor de PEC-verlening.

5.2 Handhaving

Het onderhavige wetsvoorstel heeft geen gevolgen voor de wijze waarop de loodsplichtwetgeving wordt gehandhaafd. Kort samengevat is overtreding van de verplichting een loods aan boord te nemen, via het strafrecht gesanctioneerd (artikel 31, vijfde en zesde lid, van de SvW). Net zoals nu het geval is bij het verklaringhouderschap, zal in het nieuwe loodsplichtbesluit de bevoegde autoriteit of de regionale autoriteit namens deze, worden belast met het toezicht op de naleving van de verplichting van de houder van een PEC.

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 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. De belangen en standpunten van de verschillende stakeholders in dit dossier liggen te ver uiteen. Bovendien bleek het in de praktijk moeilijk te bepalen in welke gevallen de loodsplicht verlicht kan worden zonder dat dit een risico voor de nautische veiligheid en vlotheid oplevert. Momenteel bezint het ministerie zich op de vraag of en hoe de risico-aanpak beter in dit dossier kan worden neergelegd. Voorgesteld wordt nu om eerst de uitrol van een PEC-structuur te realiseren en te monitoren wat de gevolgen daarvan zijn. Dan kan bij een eerste evaluatie van deze nieuwe regelgeving ook de vraag worden meegenomen of er nog aanleiding is om een nieuw traject te starten, waarin

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

⁴⁰ Zie vorige voetnoot.

bezien wordt of de loodsplicht verlicht dan wel verzaamd moet worden. Overigens leidt de onderhavige vereenvoudiging ook op een aantal punten tot een verlichting van het regime.

Ook dient hier nog te worden opmerkt dat in hoofdstuk III van de Loodsenwet 2001 BES bepalingen betreffende de loodsplicht zijn opgenomen die vergelijkbaar zijn met de artikelen 10 tot en met 12 van de SvW. In het onderhavige wetsvoorstel is er voor gekozen af te zien van gelijktijdige aanpassing van dit hoofdstuk. De veiligheidssituatie in de zeehavens en de noodzaak voor kapiteins van zeeschepen om van de diensten van een loods gebruik te maken in het Europese deel van Nederland zijn niet te vergelijken met de situatie in Bonaire, Sint Eustatius en Saba. Gelijktijdige aanpassing van wetgeving ligt daarom niet in de rede.

6.2 Ruimte voor experimenten (nieuw artikel 11, eerste lid, onderdeel c, van de SvW)

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. Daarom wordt voorgesteld in de lagere regelgeving ruimte voor experimenten te bieden door ten behoeve van een experiment van artikelen uit die lagere regelgeving die betrekking hebben op vrijstelling of ontheffing af te kunnen wijken. Vanzelfsprekend zal deze lagere regelgeving kaders en voorwaarden bevatten waar de wetgeving over experimenten aan moeten voldoen, zoals het doel van het experiment, van welke bepalingen zal worden afgeweken en kan een experiment alleen voor een bepaalde, nader te bepalen periode worden uitgevoerd. Om de veiligheid en het vlotte verloop van het scheepvaartverkeer niet in gevaar te brengen (zie artikel 3 van de SvW) 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 gezien of er aanleiding is om de regelgeving aan te passen. Een van de concrete plannen betreft IJmuiden waar de rijkshavenmeester via de experimenteerruimte wil onderzoeken of er mogelijkheden zijn om de vriestrawlers in IJmuiden onder een verlicht regime te brengen met een speciale PEC voor de kapiteins van deze schepen. Het gaat hier om schepen die vóór de sluis afmeren waarbij het afmeren gebeurt via een bijzondere procedure die frequent plaatsvindt. Het gaat hier om schepen waarvan de opbouw lager is dan bij andere schepen van deze lengte (zoals de ferry's) waardoor ze minder wind vangen.

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 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 zeehaven, die de aanloop daarnaar vormen of de verbinding vormen tussen zeehavens. 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 voorhangprocedure⁴¹.

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.

⁴¹ Op grond van artikel 52 Svw.

7. Gevolgen (inclusief financiële gevolgen)

Dit wetsvoorstel biedt mogelijkheden om een ontheffing te krijgen van de loodsplicht. De PEC-structuur geeft gelegenheid aan kapiteins (reders) om kosten van de loodsplicht te besparen, maar dan zal wel een investering plaats moeten vinden 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 derhalve gevolgen voor de betrokken gezagvoerders en reders, maar ook voor de regionale en bevoegde autoriteiten (veelal bij de havenbedrijven ondergebracht) en de loodsen. 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 (zogenaamde regeldrukeffecten). Een cijfermatige onderbouwing 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 179 verklaringhouders en voor deze groep zal het nieuwe regime een kleine verlichting betekenen omdat de verklaringen worden omgezet in een PEC. Voor bepaalde trajecten zal de frequentie-eis verlaagd worden ten opzichte van de huidige situatie. Voor de trajecten waar geen sprake is van verlichting, blijft de frequentie-eis hetzelfde als in het oude regime: er is nergens sprake van een verzwaring. Verder zal de verplichting om (voor het behoud van de PEC-ontheffing) periodiek een geldige medische verklaring en een vaarbevoegdheidsbewijs te overleggen, komen te vervallen omdat dit al een vereiste is om als gezagvoerder te mogen optreden. 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 190 ontheffinghouders. Kapiteins die een ontheffing hebben bij de inwerkingtreding van het nieuwe regime krijgen (net als de verklaringhouders) automatisch de bijbehorende PEC-ontheffing. De frequentie-eis om de PEC-ontheffing te houden, komt in de meeste gevallen overeen met de huidige frequentie-eis voor de ontheffing. Er is wel een verlichting voor deze groep, omdat de huidige ontheffingen twee of drie jaar geldig zijn en opnieuw aangevraagd moeten worden na de periode. Een PEC-ontheffing geldt voor onbepaalde duur voorzover de PEC-houder aan de jaarlijkse frequentie-eis voldoet.
- Kapiteins van registerschepen: medio 2016 waren er 294 registerschepen, waarbij er meestal meerdere kapiteins per schip zijn. Voor de kapiteins die op voormalige registerschepen hebben gevaren is het nieuwe regime een verandering, omdat in het oude systeem geen eisen werden gesteld aan de gezagvoerder van het schip. In het nieuwe systeem komt een kapitein pas in aanmerking voor een ontheffing als hij/zij aan de gestelde eisen voldoet. De kapiteins van voormalig

registerschepen met een air draft van meer dan 14,0 meter bij zomerdiepgang, komen in aanmerking voor een PEC A of B (afhankelijk van de betreffende regio). Het gaat hier om de kapiteins van circa 62⁴² schepen. De kapiteins van voormalig registerschepen met een air draft van ten hoogste 14,0 meter, kunnen opgaan voor de PEC kleine zeeschepen met beperkt vaargebied. Voor beide groepen kapiteins is echter voorzien in een overgangsperiode van 10 jaar indien de kapitein aan kan tonen dat hij/zij in de twee jaar voorafgaande aan de nieuwe regelgeving heeft gevaren op het betreffende registerschip en in die periode een of meerdere malen de betreffende haven waar de PEC voor is aangevraagd, heeft aangedaan. 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 verzwarende.

- Werkschepen: De schepen die tot op heden al onder deze vrijstelling vallen, zijn straks ook vrijgesteld als zij in het havengebied waarin zij werkzaamheden verrichten een havenbekken bezoeken voor bijvoorbeeld bunkering. In de huidige situatie zijn dergelijke reizen van werkschepen loodsplichtig. Naast deze verlichtingen is er sprake van een verzwarende voor de schepen die nu van de vrijstelling profiteren maar waarvoor de vrijstelling niet was bedoeld (het gaat hier om minimaal 10 schepen die zand vervoeren van/naar Engeland). Er is ook een verzwarende voor de schepen die groter zijn dan de gestelde bovengrens. Dit zijn echter slechts enkele schepen. Deze laatste verzwarende zit dan in de tijd en kosten om de "maatwerk-ontheffing" te verkrijgen. Verder komt er, anders dan nu het geval is, meer ruimte voor maatwerk door de regionale autoriteit waardoor meer werkschepen, die tot op heden niet voor een ontheffing in aanmerking konden komen, toch ontheven kunnen worden van de loodsplicht, waarmee ook een verdere lastenverlichting voor deze categorie schepen zal worden gerealiseerd.
- LNG-bunkerschepen. Op dit moment is er nog geen LNG-bunkerschip actief. De verwachting is dat dit medio 2017 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, heeft dit voorstel beperkte financiële 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. Voor de inkomenspositie van de loodsen heeft het onderhavige wetsvoorstel nauwelijks gevolgen. Als gevolg van de grotendeels vaste kostenstructuur van de loodsdienstverlening op grond van de Loodsenwet, zullen de kosten als gevolg van het feit dat er wellicht minder kapiteins van de diensten van een loods gebruik zullen maken, tot een tariefstijging kunnen leiden voor de (resterende) schepen die wel gebruik maken van de diensten van een loods. Omdat dit afhankelijk is van het aantal kapiteins dat naar verwachting een PEC zal gaan behalen, zal hierop in de toelichting bij het nieuwe loodsplichtbesluit dieper worden ingegaan. Er is nog geen indicatie te geven van de wijziging in lasten voor de rijkshavenmeesters bij de afhandeling van de aanvragen. Dit is

⁴² De inventarisatie van de hoeveelheid schepen die nu in het register staan en een hogere air draft hebben dan 14,0 meter bij zomerdiepgang, is uitgevoerd door de KVNR en kwam uit op 62 registerschepen. Omdat er geen reden is om aan te nemen dat deze inventarisatie niet deugdelijk is uitgevoerd, wordt dit aantal aangehouden.

namelijk sterk afhankelijk van de precieze invulling van de verschillende modules en de organisatie van het PEC-systeem. Dit komt ook aan de orde in de lagere regelgeving. 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

Een concept van het wetsvoorstel en de bijbehorende memorie van toelichting is op 27 juni 2016 in internetconsultatie gebracht waarbij zes weken de gelegenheid is gegeven om te reageren. Dit heeft een zevental reacties opgeleverd. Veel van de reacties hebben betrekking op het beleidsvoornemen die in deze toelichting zijn besproken. Deze reacties worden meegenomen in de lagere regelgeving. Hieronder wordt ingegaan op de hoofdpunten van de openbare reacties.

De KVNR heeft grote bezwaren tegen het voorgestelde regime voor registerschepen dat in deze toelichting uiteen is gezet. De kritiek van de KVNR is dat het hier om een forse verzwaring gaat voor deze zeeschepen en dat de wijziging van het regime niet voldoende is onderbouwd. De analyse ontbreekt van het veiligheidsprobleem dat wordt opgelost met deze nieuwe systematiek aldus de KVNR. Ook worden inschattingen gemaakt van de kostenverhoging die veroorzaakt zouden worden door het nieuwe regime voor registerschepen. De KVNR heeft ook een lijst bijgevoegd van de huidige registerschepen die een grotere airdraft hebben dan de 14,0 meter die in deze memorie wordt voorgesteld. Aangezien de airdraft van schepen moeilijk te achterhalen is en ik geen reden heb om te twijfelen aan de juistheid van deze lijst, zal ik bij het inzichtelijk maken van de inhoudelijke en financiële gevolgen van deze regelgeving in het nieuwe loodsplichtbesluit, aansluiten bij deze gegevens van de KVNR op het punt van de airdraft. Verder hebben de gegevens van de KVNR over de bezoekfrequentie aan de Rotterdamse havens van de registerschepen geleid tot een aanpassing van het voorstel, zoals hierboven al onder punt 4.3.1 onder c is verwoord. In dit voorstel zat al een ruime overgangsperiode van 10 jaar die openstaat voor alle kapiteins die van het huidige soepele regime van registerschepen profiteren. Daarbij was voorzien in de eis dat de kapitein minimaal drie maal een haven aangedaan moest hebben om hiervoor in aanmerking te komen. De gegevens van de KVNR tonen aan, dat maar een zeer klein deel van de kapiteins hier aan kan voldoen. Om een zo groot mogelijke groep kapiteins van de overgangsmaatregel gebruik te kunnen laten maken, zal worden bepaald dat één havenbezoek in een periode van twee jaar volstaat. Omdat het voorgestelde regime in het nieuwe nog op te stellen loodsplichtbesluit en –regeling zullen worden opgenomen, worden de overige opmerkingen van de KVNR over het nieuwe regime voor registerschepen in de toelichting bij die lagere wetgeving worden meegenomen.

De NLC geeft ondermeer aan dat de ruim 450 registerloodsen fungeren als verbindende schakel tussen de kapitein en andere nautische dienstverleners en overige scheepvaart. Zij leveren hiermee een bijdrage aan de toegankelijkheid en veiligheid van onze havens. De samenwerking tussen verkeersdeelnemers onderling binnen een complexe maritieme omgeving vraagt om goed opgeleide registerloodsen en ter zake kundige kapiteins als die zich zonder loods in de drukke Nederlandse vaarwegen begeven. De randvoorwaarden die daar op afdoende wijze invulling aan kunnen geven zijn in dit voorstel nog onvoldoende ingevuld aldus de loodsen. Daarmee ligt een aantasting van het huidige veiligheidsniveau

in het verschieft concluderen zij. Ik verwacht niet dat het huidige veiligheidsniveau zal dalen omdat dit voorstel alleen voorziet in de uitrol van een PEC-systeem dat de huidige verklaringen en ontheffingen zal vervangen. Omdat het van belang is de gevolgen van deze wetswijziging voor de veiligheid op de scheepvaartwegen goed te monitoren is voorzien in een evaluatiebepaling. Daarnaast zal vanaf de inwerkingtreding van dit nieuwe regime, meer dan tot op heden het geval was, in kaart worden gebracht hoeveel scheepsbewegingen en PEC-houders er zijn. Hierdoor wordt inzicht verkregen in de ontwikkelingen. Een punt dat ik wel deel met de loodsen is de waarschuwing dat het nieuwe loodsplichtregime mogelijk leidt tot een stijging van de loodstarief bij de niet-vrijgestelde schepen. Indien het aantal vrijgestelde schepen stijgt, zullen de vaste loodskosten (zoals inkomen loodsen en kosten van materieel en personeel (zowel varende als kantoorpersoneel) verdeeld moeten worden over minder schepen, waardoor het loodstarief zal kunnen gaan stijgen. Ook dit mogelijke gevolg zal gemonitord worden. Overigens houdt ACM (de Autoriteit Consument & Markt) toezicht op deze vaste loodskosten en stelt aan de hand daarvan per zeehavengebied het loodsgeldtarief vast⁴³. Wat betreft het verzoek van de loodsen om de PEC voor kleine zeeschepen met beperkt vaargebied niet in te voeren, danwel alleen geldig te laten zijn voor doorgaande vaarwegen, het volgende. Het voorgestelde regime voor registerschepen is al een verzwaring in vergelijking met de huidige ontheffingen voor deze schepen waar geen eisen aan de gezagvoerder worden gesteld. Er is geen aanleiding om deze verzwaring nog groter te maken. Wat betreft het verzoek om het ruimhartige overgangsregime voor de gezagvoerders van registerschepen te beperken wordt om dezelfde reden niet overgenomen.

Een groot deel van de redactionele opmerkingen van de NLC voor aanpassingen van de wetsartikelen zijn wel overgenomen. Ook een deel van de opmerkingen bij deze memorie van toelichting zijn verwerkt. Een aantal van die voorstellen ziet echter op de invulling van het PEC-regime en deze zullen bezien worden bij het opstellen van het nieuwe loodsplichtbesluit en loodsplichtregeling. Deze toelichting geeft immers alleen een beeld van de hoofdlijnen van de invulling van het PEC-regime.

Koninklijke Dirkzwager, het enige bedrijf in Nederland dat noordzeeloodsen in dienst heeft, vindt het te beperkend dat alleen kapiteins en eerste stuurmannen een PEC-ontheffing kunnen halen. Een noordzeeloods adviseert kapiteins aan boord van zeeschepen op de Noordzee, het Skagerrak en het Kanaal. Voor het traject van de grens van het Nederlandse loodsplichtige vaarwater van of naar een zeehaven, wordt de beloodsing overgenomen door een registerloods. Koninklijke Dirkzwager verzoekt om artikel 11, eerste lid, onder b, van de Scheepvaartverkeerswet uit te breiden om ook noordzeeloodsen in de gelegenheid te stellen om voor een PEC in aanmerking te kunnen komen. Het uitvoeren van dit verzoek betekent feitelijk het doorbreken van het wettelijke beloodsingsmonopolie van de registerloodsen van de binnen territoriale scheepvaartwegen. De vraag of het huidige monopolie van de loodsen opengebroken zou moeten worden om ook noordzeeloodsen de mogelijkheid te bieden om voor een PEC in aanmerking te kunnen komen, is een principiële discussie die buiten de scope van dit wetsvoorstel valt. Dit punt zal worden meegenomen bij de wijziging van de Loodsenwet naar aanleiding van de evaluatie van de Wet markttoezicht loodsen⁴⁴.

⁴³ Zie hiervoor hoofdstuk VIA en VIIA van de Loodsenwet, het Besluit markttoezicht registerloodsen en de Regeling markttoezicht registerloodsen.

⁴⁴ Brief aan de Tweede Kamer van 16 juni 2015, Kamerstuknummer 34230, nr 1.

Port of Den Helder verzoekt om een uitzondering van het beginsel dat schepen met gevaarlijke lading geen PEC-ontheffing kunnen krijgen. Het gaat hier om een specifieke groep offshore-schepen. Dit onderdeel zal in de lagere regelgeving worden uitgewerkt waarbij dan ook naar dit punt zal worden gekeken.

Zeeland Seaports verzoekt om een drietal aanpassingen in de memorie van toelichting. Het verzoek om de opsomming van bevoegd gezagen in voetnoot 22 uit te breiden, is overgenomen. Ook de geconstateerde omissie door het noemen van de directeur van de Gemeenschappelijke Regeling is rechtgezet.

De Vereniging van Waterbouwers gaat in op het toekomstig regime voor werkschepen. Aangezien dit onderwerp in de lagere regelgeving aan de orde komt, zal deze reactie wordt meegenomen bij het opstellen daarvan. De verwachting is dat bij de uitwerking van dit onderwerp in lagere regelgeving een deel van de door de Vereniging aangegeven kritiek, zal oplossen. De vrees dat er problemen zullen komen bij de latere regionale invulling omdat de memorie niet gedetailleerd en duidelijk genoeg is op het punt van de werkschepen, is niet gerechtvaardigd. Deze memorie geeft alleen een doorkijk op hoofdlijnen van het regime dat in de lagere regelgeving wordt neergezet. De voorwaarden, criteria en de toelichting daarop komen in de lagere regelgeving welke de kaders en details zal bevatten van dit nieuwe regime.

9. Evaluatie

Omdat de nieuwe regelgeving haar succes nog moet bewijzen, zal worden voorzien in een evaluatie van de nieuwe wetgeving binnen 5 jaar na de inwerkingtreding daarvan. Dan kan worden gezien of de gestelde doelen zijn bereikt of dat wellicht aanpassing nodig is. Om een goed beeld te krijgen van de effecten van deze regelgeving, is het gewenst dat de uitvoering van deze regelgeving wordt gemonitord en inzichtelijk wordt gemaakt voor betrokkenen. Het is van belang dat inzicht wordt verkregen in het veiligheidsniveau dat door deze nieuwe regelgeving niet verlaagd mag worden. Verder zal in de lagere regelgeving bepaald worden dat de bevoegd gezagen de gegevens over het aantal PEC-houders en het aantal reizen dat zij afleggen, jaarlijks wordt gemeld aan de minister van IenM. Deze gegevens zullen inzicht geven in de gevolgen van het nieuwe loodsplichtregime en de uitwerking daarvan.

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 per 1 januari 2019.

Artikelsgewijze toelichting

Artikel 1, onderdeel A en B (wijziging artikel 3 en nieuw artikel 10 Svw)

Het nieuw voorgestelde artikel 10, eerste tot en met vierde lid, komt inhoudelijk 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 van de Svw) en van samenstellen van zeeschepen (artikel 1, vijfde lid, onderdeel b van de Svw), 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 zeehavengebieden dat wil zeggen scheepvaartwegen in een zeehaven, 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 en tweede lid, in meer algemene bewoordingen het loodsplichtige vaarwater aan te duiden. De gedetailleerde aanwijzing van de loodsplichtige vaarwateren, zal, krachtens het op het derde lid van artikel 10, gebaseerde nieuwe loodsplichtbesluit, uiteindelijk steeds per zeehavengebied in de nieuwe loodsplichtregeling worden opgenomen, gevolgd door de categorale vrijstellingsgrenzen en PEC-trajecten voor dat betreffende zeehavengebied. Op deze wijze komen per zeehavengebied de relevante bepalingen bij elkaar te staan (zie voor een meer uitgebreide toelichting punt 6.3). Krachtens het vierde lid van artikel 10, zullen in die regeling ook de zogenaamde ad-hoc loodsplichtig vaarwater worden aangewezen. Op deze wateren geldt slechts een loodsplicht indien dit gelet op de belangen die worden genoemd in artikel 3 van de Svw noodzakelijk is (zoals bij slecht weer, of indien de omstandigheden van het schip, de opvarenden of de lading daartoe aanleiding geven). Op een enkele uitzondering na, leiden deze wijzigingen niet tot een wijziging in de aangewezen wateren waar van de diensten van een loods gebruik moet worden gemaakt.

Het voorgestelde vijfde lid, is vergelijkbaar met het huidige artikel 10, derde lid, en 11, eerste lid, van de Svw 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 van het algemeen deel van deze toelichting).

Artikel I, onderdeel C (nieuw artikel 11 Svw)

Het voorgestelde nieuwe artikel 11, eerste lid, komt, met uitzondering van het eerste lid, onderdeel c, 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. 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 4.4 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.

Voor de volledigheid wordt hier nog opgemerkt dat gelet op de karakteristieken van de vaarweg, 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.

Ook wordt nog 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 of in geval niet binnen een redelijke termijn in een loods kan worden voorzien.

Het eerste lid, onderdeel c, is nieuw en biedt de wettelijke basis bij wijze van experiment te onderzoeken of er in de toekomst, in meer gevallen dan tot nu toe, vrijstelling of ontheffing mogelijk is van de loodsplicht. Voor een meer uitgebreide toelichting wordt verwezen naar punt 6.2 van het algemeen deel van deze toelichting.

Net zoals dit ook nu al het geval is (zie artikel 11, eerste lid, onderdeel a), 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.

Voor een toelichting op het derde lid, dat overeenkomt met het huidige artikel 10, vijfde lid, van de Svw, wordt verwezen naar punt 5.1, van het algemeen deel van deze toelichting.

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

Artikel 14a biedt de mogelijkheid tarieven in rekening te brengen. Door het vervallen van de verklaringen van vrijstelling en 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 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 het 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 F (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 G (aanpassing artikel 31, zesde lid, SvW)

Artikel 31 van de SvW regelt de strafbaarstelling van de overtreding van diverse loodsplichtbepalingen. In het vijfde lid (ongewijzigd) van artikel 31 is de strafbaarstelling van artikel 10, eerste lid geregeld. Artikel 31, zesde lid, wordt aangepast in verband met de nieuwe redactie van de artikelen 10 tot en met 12.

Artikel I, onderdeel H (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 Scheepvaartwet. Het genoemde artikel wordt aangepast in verband met de nieuwe redactie van de artikelen 10 tot en met 12.

Artikel I, onderdeel I (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 J (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 en de daarvoor benodigde wijziging van artikel 10 van de SvW, is het nodig artikel 13 van de Loodsenwet aan te passen. De loodsen zullen bij diverse modules ten behoeve van de opleiding voor houder van een PEC betrokken blijven (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 SvW.

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 SvW 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 gecommiteerden voor de examens verklaringhouders op te heffen⁴⁵. 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 gecommiteerden, 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,

⁴⁵ 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).

mw. drs. M.H. Schultz van Haegen