

Vergaderjaar 2018–2019

35 248

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

Nr. 3 HERDRUK¹

MEMORIE VAN TOELICHTING

1. Inleiding

Bijgaand wetsvoorstel dient ter uitvoering van de toezegging van de Minister van Infrastructuur en Waterstaat (IenW) om de loodsplicht te herzien². 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 ontheffingssysteem met Pilotage Exemption Certificates (PEC's). Een PEC betreft de vrijstelling van de loodsplicht voor een kapitein ten behoeve van een bepaald schip op een bepaald loodsplichtig traject. Om een PEC-structuur 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 loodsplichtsysteem, 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 PEC-structuur worden geschetst. Daarbij zal ook aandacht worden

¹ I.v.m. het toevoegen van 2 voetnoten.

² Zie Kamerstukken 30 490, nr. 20, 30 523, nr. 73 en 31 409, nr. 62.

geschonken aan de gevolgen daarvan voor enkele bijzondere categorieën schepen (registerschepen, werkschepen en LNG³-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.

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

2.1. Inleiding loodsplicht

De artikelen 10 tot en met 13 van de SvW verplichten kapiteins van zeeschepen gebruik te maken van de diensten van een loods en bieden de wettelijke basis voor het vaststellen van lagere regelgeving. Van oudsher wordt het loodsen van zeeschepen als een overheidstaak gezien, zij het dat sinds de inwerkingtreding van de Loodsenwet, op 1 januari 1988, daartoe exclusief bevoegd zijn, loodsen die staan ingeschreven in het loodsenregister van de Nederlandse Loodsencorporatie (NLc)⁴.

De loodsplichtwetgeving is 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 zijn⁵. In de lagere wetgeving is voorzien in een vrijstellingen- en een ontheffingregime voor bepaalde schepen op aangeduide scheepvaartwegen. In paragraaf 2.2 wordt een opsomming gegeven van de huidige vrijstellingen en paragraaf 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 op basis van de huidige regelgeving 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 (loa⁶), 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

³ Liquefied Natural Gas, dat wil zeggen vloeibaar (gemaakt) aardgas dat geschikt is als brandstof voor onder andere de scheepvaart.

⁴ Uitzondering hierop is de beloodsing van schepen die via de Eems of Westerschelde naar respectievelijk een Duitse of Vlaamse haven onderweg zijn. Deze schepen kunnen worden geloodst door Duitse respectievelijk Vlaamse loodsen.

⁵ 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).

⁶ 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).

een vrijstelling voor zeeschepen tot en met 75 m loa, en in de Schelde-regio tot en met 80 m loa. Noord-Nederland kent categorale vrijstellingsgrenzen tot en met 65 m⁷, 75 m⁸, 95 m⁹, 125 m¹⁰ en 155 m¹¹ loa.

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

Ongeacht de lengte zijn momenteel in de huidige regelgeving 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 loodsplicht kleine zeeschepen (Lpb '95)

Bepaalde type schepen¹² die staan ingeschreven in het zogenaamde Register loodsplicht kleine zeeschepen, zijn in het Lpb '95 aangewezen, met name binnengaats gelegen, scheepvaartwegen vrijgesteld van de loodsplicht. Op 30 juni 2016 stonden er 294 schepen in het Register loodsplicht kleine zeeschepen¹³.

d. Zeeschepen waarvan de kapitein verklaringhouder is (Bvh)

Ongeacht de lengte van het schip, zijn momenteel 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 verklaringhouders¹⁴.

e. Zeeschepen die een verhaalreis maken (artikel 7 Lpb '95)

In een aantal gevallen is 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.

⁷ Trajecten Den Helder-Kornwerderzand en Harlingen-Kornwerderzand, Den Helder-Den Oever, Waddenzee-overig, of met een bepaalde diepgang.

⁸ Traject Harlingen-Vlierede of tot en met een diepgang van 6 m.

⁹ Traject Borkum-Eemshaven en Eemshaven-Delfzijl, Rede van Texel-Den Helder of een bepaalde diepgang of, voor de Eems, een bepaalde breedte.

¹⁰ Voor autoschepen op het traject Westereems-Borkum of breedte tot en met 20 m of diepgang tot en met 7 m.

¹¹ Traject Westereems-Borkum (overige schepen) of schepen met een breedte tot en met 25 m of diepgang tot en met 7 m.

¹² Het betreft hier zogenaamde Rijnschepen (de maximale lengte van de Rijnschepen in het huidige register is 89,3 m loa), Denemarkenvaarders (minder dan 80 m loa), en binnen/buitenschepen (minder dan 115 m loa). Deze zeewaardige schepen opereren met name in de kust- en binnenwateren.

¹³ Dit waren 12 Rijnschepen, 1 Denemarkenvaarder, 5 lage kruiplijn-coasters en 276 binnen/buitenschepen. Het register wordt beheerd door de Nederlandse Loodsencorporatie.

¹⁴ 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.

2.3. Huidige stelsel van ontheffingsmogelijkheden loodsplicht

Naast bovengenoemde vrijstellingsmogelijkheden biedt de huidige regelgeving nog de volgende ontheffingsmogelijkheden¹⁵:

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

Aan kapiteins van registerschepen¹⁶ kan thans op bepaalde buitengaats gelegen scheepvaartwegen ontheffing worden verleend indien de kapitein en overige bemanningsleden voldoen aan de door de bevoegde autoriteit te stellen eisen met betrekking tot opleidings- en ervaringsniveau en beheersing van de Nederlandse of Engelse taal.

b. Zeeschepen tot 95 m¹⁷ of tot 115 m¹⁸ loa die geen gevaarlijke stoffen vervoeren (art 8b Lpb '95): ontheffinghouders

Aan kapiteins van genoemde schepen kan op bepaalde scheepvaartwegen ontheffing van de loodsplicht worden verleend indien de kapitein voldoet aan de door de bevoegde autoriteit te stellen eisen (zoals opleidings- en ervaringsniveau van de kapitein en manoeuvreereigenschappen van het schip). Deze zijn door deze autoriteiten steeds vastgelegd in per havengebied vrijwel gelijklopende beleidsregels¹⁹. 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, 181 ontheffinghouders²⁰.

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 onder meer ontheffing worden verleend indien een schip een verplaatsing maakt binnen een havenbekken.

2.4. Loodsplicht, vrijstelling en ontheffing op de Eems en Westerschelde

Naast de huidige regelgeving rond loodsplicht op Nederlandse vaarwateren zijn er ook vaarwateren die gemeenschappelijk worden beheerd met naburige landen. Daarom zijn er afspraken gemaakt met Duitsland en België over de loodsplicht in het Eemsgebied, respectievelijk in het Scheldegebied.

¹⁵ 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.

¹⁶ Zie onder voetnoot 11 genoemde schepen alsmede lage kruiplijn-coasters (minder dan 115m loa).

¹⁷ 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.

¹⁸ 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.

¹⁹ 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).

²⁰ Aantal per haven: 5 in Rotterdam, 84 in Amsterdam/IJmond, 26 traject Borkum-Eemshaven en circa 66 in Schelderegio.

De Nederlandse loodsplichtregelgeving is op de Eems alleen van toepassing op schepen die een Nederlandse haven als bestemming hebben of vertrekken vanuit een Nederlandse haven. Schepen in datzelfde gebied die naar een haven in Duitsland gaan of daarvan vertrekken, 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 met de Duitse overheid contact geweest over de aanstaande wijziging van het loodsplichtregime.

De loodsplicht op de Westerschelde voor zeeschepen die onderweg zijn naar een Nederlandse of Vlaamse haven, is sinds 1 oktober 2008²¹ geregeld in het zogenaamde Scheldereglement²², een verdrag tussen Nederland en Vlaanderen. De hierboven geschetste geldende loodsplichtwetgeving en daarbij behorende vrijstellings- en ontheffingssysteem, 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. Deze regelgeving 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

Sinds de laatste wijziging van het loodsplichtstelsel in 2002 bestaat bij de reders, rijkshavenmeesters en de overheid de wens de loodsplicht verder te vernieuwen. Op verzoek van de toenmalige Minister van Verkeer en Waterstaat hebben de rijkshavenmeesters²³ en loodsen in 2009 besloten dit onderwerp in een bredere context te plaatsen en hebben zij een gezamenlijke toekomstvisie²⁴ 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»²⁵.

²¹ 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).

²² 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).

²³ 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 onder meer 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).

²⁴ Visiedocument Rijkshavenmeesters en loodsen van 16 juni 2009, bijlage bij Kamerstuk 30 913, nr. 9.

²⁵ Werkgroep bestaat uit vertegenwoordigers van rijkshavenmeesters en loodsen, zie bijlage 21.640 bij Kamerstuk 30 490. nr. 20.

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 of 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 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 schepen²⁶. 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 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 loodsen²⁷ 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 loodsplicht kleine zeeschepen;
- d. alleen wanneer 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;

²⁶ 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 onder meer de Jaarlijkse evaluatie Besluit Flexibilisering loodsplicht van mei 2005 door RWS, bijlage bij Kamerstuk 24 036, nr. 318.

²⁷ Tijdens het opstellen van deze adviezen hebben de rijkshavenmeesters en loodsen ook stakeholders zoals de reders geconsulteerd.

- g. een redelijk overgangsrecht voor de huidige verklaringhouders, ontheffinghouders en registerschepen.

Rijkshavenmeesters en loodsen²⁸ stellen dan ook voor om een zogenaamde PEC-structuur naar het voorbeeld van ons omringende landen te introduceren. Een PEC ziet op een vrijstelling van de loodsplicht voor een kapitein, in combinatie met een schip en een bepaald traject. Deze PEC-structuur vervangt het huidige stelsel van verklaringen, ontheffingen en het regime van het Register loodsplicht kleine zeeschepen. Om een PEC te verkrijgen worden eisen gesteld aan het schip en de kapitein. Hierbij zou de kapitein 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 het PEC te verkrijgen.

Om deze vrijstelling te behouden, zou voor alle PEC-houders een jaarlijkse frequentie-eis moeten gelden. Afhankelijk van de lengte van het schip, zou een steeds hogere frequentie-eis 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 toenmalige 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 lenM-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. Na bovenstaand proces te hebben doorlopen, acht het kabinet de tijd rijp om de loodsplicht te herzien voor de aanpak van de hierboven gesignaleerde knelpunten.

4. Introductie PEC-structuur

4.1. Inleiding

Zoals al aangegeven in de eerder aangehaalde brieven aan de Tweede Kamer, kan het kabinet zich vinden in de hiervoor geschetste uitgangspunten voor de uitrol van een PEC-structuur dat de huidige vrijstellingen (zie paragraaf 2.2, onderdelen c en d) en ontheffingen (zie paragraaf 2.3,

²⁸ 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).

onderdelen a en b), inclusief het Register loodsplicht kleine zeeschepen, vervangt. De uitrol van een PEC-structuur zorgt voor harmonisatie en vereenvoudiging van het huidige systeem.

Er komt een logische opbouw in de zwaarte van de PEC's. In dit systeem wordt de PEC pas verleend nadat de kennis en kunde van de kapitein of eerste stuurman 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. Hiervoor komt 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 vrijstelling of ontheffing van een kapitein die is gekoppeld aan het als verkeersdeelnemer voeren van een bepaald schip. Ook de modules die in andere landen worden vereist²⁹, zijn terug te vinden in dit voorstel. Deze nieuwe wetgeving sluit tevens aan bij hetgeen hierover is opgemerkt in de 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 shipping te bevorderen³⁰.

4.2 Hoofdpijnen PEC-structuur

4.2.1 Inleiding

Een PEC, een vrijstelling van de loodsplicht, ziet in beginsel 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 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 rijks-havenmeesters 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 kapitein³¹ jaarlijks aan de gestelde frequentie-eis voldoen die bij die vrijstelling hoort. Per zeehavengebied is er een PEC voor de kapitein waarop is aangegeven voor welk(e) traject(en) en met welke schepen per traject hij in die zeehavengebied vrijstelling heeft. Net als in de huidige situatie, wordt er in beginsel geen PEC verleend indien een schip gevaarlijke lading vervoert.

²⁹ Zie het rapport van PWC en Panteia over de PEC-structuren 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>.

³⁰ Overweging 39 van de Verordening (EU) 2017/352 van het Europees parlement en de Raad van 15 februari 2017 tot vaststelling van een kader voor het verrichten van havendiensten en gemeenschappelijke regels inzake de financiële transparantie van havens (PbEU 2017, L 57).

³¹ Het PEC kan verleend worden aan een kapitein of eerste stuurman. Voor de eenvoud wordt in deze toelichting alleen de kapitein genoemd.

Een kapitein kan voor meerdere trajecten in één zeehavengebied een PEC hebben, maar het aantal schepen waarvoor de vrijstelling geldt zal worden vastgesteld op maximaal vier schepen per traject. Bij het uitbreiden van een al verleende PEC met een ander schip of traject, zal ook voor die uitbreiding aan de gestelde eisen moeten zijn voldaan en wordt daarover een besluit genomen. Echter, omdat een schip voor een bepaald traject reeds is vrijgesteld, zal de kapitein al aan een aantal van de vereiste modules voldoen, zoals kennis van het scheepvaartreglement. Indien een kapitein voor meerdere trajecten vrijstelling heeft, geldt de frequentie-eis voor elk van deze trajecten. Een PEC is onbeperkt geldig en hoeft dus niet (zoals de huidige ontheffingen) te worden verlengd, zolang men aan (onder meer) de frequentie-eis blijft voldoen.

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: kennis van talen. De voertaal bij de communicatie door zeeschepen is Engels (op grond van IMO³²-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 kapiteins 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 drie ingaande en drie uitgaande instructiereizen (vergezelreizen). Het exacte aantal wordt per geval door de rijkshavenmeester bepaald.

Module 4: praktijk en theoretische kennis over lokale communicatie, 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 lokale 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 zeehavengebied omdat deze over de lokale situatie gaat. Daarom wordt een leergang/kennisoverdracht ontwikkeld per zeehavengebied (zie paragraaf 5). Deze module wordt gevolgd door een examen.

³² International Maritime Organization.

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 ingaande en een aantal uitgaande reizen met goed gevolg te hebben afgelegd.

4.2.3 Te onderscheiden algemene PEC's

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

- o PEC A, modules 1, 2 en 3 en praktische en theoretische kennis van de lokale scheepvaartbegeleidingsprocedures;
- o PEC B tot en met D, modules 1 tot en met 5.

Deze PEC's 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 die in de Loodsplichtregeling 2021 neergelegd zal worden. 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. Voor de overige trajecten en zeehavengebieden worden PEC B, C en D gebruikt. Hierbij is PEC B de lichtste en deze zal in de overige zeehavenregio's voor de kleinere schepen beschikbaar zijn. 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 vrijstelling niet van kracht is bij bepaalde windcondities (zoals snelheid en windrichting).

Om een PEC te behouden, zal de kapitein jaarlijks een aantal reizen moeten maken over het traject waarvoor hij zijn vrijstelling heeft gehaald, om zo 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 het PEC die vergelijkbaar zal zijn met hun huidige 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 algemene PEC's wordt een systeem van bijzondere PEC's ingevoerd. Dit is wenselijk omdat ten opzichte van het algemene systeem meer maatwerk nodig is voor enkele bijzondere categorieën 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 loodsplicht kleine zeeschepen. Daarom stellen de havenmeesters voor (zie paragraaf 3.1) om dit register te laten vervallen en ook kapiteins van deze schepen onder de PEC-structuur te brengen. De reders van dergelijke, veelal onder Nederlandse vlag varende, schepen en verenigd in de KVNVR, vinden dit een te grote verzwaaring 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 door middel van een bijzondere PEC. Verder wordt voorgesteld deze PEC van toepassing te laten zijn in een heel zeehavengebied en wordt afgezien van de door de havenmeesters voorgestelde frequentie-eis. Ook zal voor deze categorie een ruime invoeringstermijn van kracht zijn (zie paragraaf 4.3.1, onder c). Dit aangepaste voorstel betekent een beperkte verzwaaring voor de huidige registerschepen, waarmee recht wordt gedaan aan de voorstellen van de rijkshavenmeesters, maar ook tegemoet gekomen aan de bezwaren van de KVNVR. Indien echter na evaluatie van deze wet (zie paragraaf 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

De onder a geschetste PEC-structuur blijft voorbehouden aan dezelfde soort schepen als waar het regime voor registerschepen voor is bedoeld toen dit in 1995 werd geïntroduceerd. Het gaat dan om: binnen/buitenschepen, Rijnschepen, Lage Kruiplijncoasters en Denemarkenvaarders. In het register staan op dit moment nog voornamelijk binnen/buitenschepen. In het Lpb '95 wordt verstaan onder binnen/buiten schip: een schip met een lengte over alles van minder dan 115 meter, blijkens zijn constructie vergelijkbaar is met een binnenschip en wordt gebruikt voor de vaart op de binnenwateren en in een beperkt vaargebied op zee,

in het bijzonder de kustwateren. Met name de invulling van het criterium dat het schip blijkens zijn constructie vergelijkbaar is met een binnenschip leidt in de praktijk tot onduidelijkheden. In de toelichting bij het Lpb '95 is aangegeven dat het gaat om: ««tweeslachtige schepen» die gebouwd zijn om zowel op binnentrajecten, als op zee (in het bijzonder de kustwateren) te varen, maar desalniettemin naar hun constructie vergelijkbaar zijn met binnenschepen. De definitie gaat er verder van uit dat deze schepen meestal, in vergelijking met een schip dat als «echt» zeeschip is gebouwd, lichter zijn geconstrueerd. Ook qua vorm zijn zij vergelijkbaar met een binnenschip, dat wil zeggen een relatief lang, slank schip, met een stomp voorschip, een geringe diepgang en een lage opbouw.»³³ In de praktijk levert de definitie veel discussies op. Dit is de reden geweest waarom de havenmeester van Rotterdam op 9 november 2012³⁴ een beleidsregel heeft afgekondigd. Op basis daarvan werd, bij het bepalen of het schip vergelijkbaar is met een binnenschip, getoetst aan het criterium of het schip een maximale air draft³⁵ op zomerdiepgang van 14,0 meter heeft. Inmiddels³⁶ is deze beleidsregel vervangen door een gezamenlijke beleidsregel van de vier regionale autoriteiten, waarin eveneens invulling wordt gegeven aan het criterium dat het schip vergelijkbaar moet zijn met een binnenschip³⁷. Daarbij is het criterium over de maximale air draft vervangen door «de afstand van de kiel tot het hoogste punt van het schip minder is dan 18,0 meter». Dit komt neer op dezelfde maximale hoogte als een air draft van ten hoogste 14,0 meter, maar is voor de praktijk beter hanteerbaar. In deze beleidsregel van de havenmeesters zijn nog meer criteria opgenomen, zoals een maximale verhouding tussen de lengte en breedte van het schip.

Om een einde te maken aan interpretatievragen is het noodzakelijk dat de definitie van klein zeeschip in de onderliggende regelgeving duidelijk is en concrete criteria bevat welke meetbaar zijn. Omdat het hoogtecriterium het meest kenmerkend en onderscheidend is voor deze groep schepen, zal in de nieuwe definitie worden aangesloten bij de al bestaande praktijk en wordt het hoogtecriterium uit de beleidsregel overgenomen. 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. Omdat er in de categorie kleine zeeschepen voornamelijk alleen (nog) binnen/buitenschepen zijn, zal er geen aparte definitie meer zijn voor de overige kleine schepen, zoals Denemarkenvaarders en Lage kruiplijn-coasters. Omdat deze definitie de ruimste omschrijving bevat, vallen ook de andere categorieën kleine zeeschepen onder deze definitie. Dit komt de overzichtelijkheid en eenvoud ten goede.

³³ Stb. 1995, 395, blz. 12.

³⁴ Op deze datum is de beleidsregel van Divisie Havenmeester Rotterdam-Rijnmond ter uitvoering van artikel 6 van het Loodspllichtbesluit 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 loodspllicht kleine zeeschepen, zodat alle aanvragen na die datum beoordeeld zijn op dit criterium van een maximale air draft op zomerdiepgang van 14,0 meter.

³⁵ 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.

³⁶ De Rechtbank van Rotterdam heeft in de uitspraak van 6 april 2017 in de zaak de Jonge Maritime, deze beleidsregel vernietigd.

³⁷ Beleidsregel van 16 februari 2018, ter uitvoering van artikel 6 van het Loodspllichtbesluit 1995, Stcrt. 2018, nr. 10253.

c. Overgangsrecht voor registerschepen

Als gevolg van de introductie van het PEC kleine zeeschepen, vervalt het Register loodsplicht kleine zeeschepen en zullen de kapiteins van de huidige registerschepen kunnen opgaan voor het PEC kleine zeeschepen. Het kost echter tijd en geld om deze vrijstelling te halen. Dit is een verzwaring 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 dit PEC kleine zeeschepen omdat de afstand van de kiel tot het hoogste vaste punt van het schip meer dan 18 meter is. Door de KVR³⁸ is berekend dat het hier om 62 schepen zou gaan.

Het overgangsregime ziet er als volgt uit. Een kapitein die kan aantonen dat hij in een periode van twee jaar voorafgaande aan de inwerkingtreding van deze nieuwe wetgeving minimaal één keer in een bepaalde haven is geweest met een registerschip, komt 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. Het PEC geldt tot uiterlijk tien jaar na inwerkingtreding van het onderhavige wetsvoorstel. Na afloop van die periode zal de kapitein aan de eisen voor een PEC-kleine zeeschepen moeten voldoen, namelijk in het bezit zijn van de modules 1 en 2 of, indien hij hiervoor niet in aanmerking kunnen komen, aan alle andere modules van de van toepassing zijnde PEC. Op verzoek van de KVR 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 tien 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 (liquefied natural gas) die van belang is als transitiebrandstof in het proces naar een duurzame vervoerssector. Inmiddels opereert er een LNG-bunkerzeeschip in de Rotterdamse haven zodat op snelle en efficiënte wijze schepen voorzien kunnen worden van deze brandstof. Deze bunker methode is van belang voor de uitrol van deze nieuwe brandstof voor binnen- en zeevaartschepen. 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.

³⁸ 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. In het toenmalige voorstel werd nog uitgegaan van een air draft van ten hoogste 14,0 meter bij zomerdiepgang wat overeenkomt met de voorgestelde afstand van de kiel tot het hoogste vaste punt van ten hoogste 18 meter.

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 wetgeving³⁹ 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.

³⁹ Artikel 4 Regeling bevoegde en regionale autoriteiten Loodsplichtbesluit 1995.

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. Samengevat komt dat neer op het volgende:

- Een categorale vrijstelling van de loodsplicht voor werkschepen tot bepaalde afmetingen. Het gaat dan om schepen die gebouwd en ingericht zijn voor het uitvoeren van werkzaamheden ten behoeve van het onderhoud of de ontwikkeling van de haveninfrastructuur of vaarweg. Voorbeelden zijn baggerschepen en schepen voor zandsuppletie of grindwinning. Ook de schepen die direct aansluitende werkzaamheden verrichten, zoals de aanvoer of afvoer van materiaal, vallen onder deze categorale vrijstelling. De vrijstelling is alleen van toepassing op schepen die daadwerkelijk aan het werk zijn op loodsplichtig vaarwater en binnen de gestelde maximale afmetingen vallen. Voorgesteld wordt deze vrijstelling uit te breiden met reizen tussen de werklocatie en de kade voor bijvoorbeeld bunkeren of een personeelwissel. Mocht in de praktijk blijken dat er onvoldoende bekendheid is met de plaatselijke omstandigheden 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.
- Ontheffingsmogelijkheid voor het bevoegd gezag om maatwerk te verlenen aan de volgende schepen die werkzaamheden verrichten:
 - o Werkschepen die voldoen aan de criteria voor een vrijstelling voor werkschepen, maar alleen vanwege hun afmeting buiten de vrijstellingsmogelijkheid vallen;
 - o Zeeschepen die andere werkzaamheden uitvoeren dan de werkschepen die categoriaal zijn vrijgesteld. Het gaat dan om bijvoorbeeld kabelleggers of schepen die windmolenparken aanleggen, waarbij ontheffing mogelijk is indien:
 - de werkzaamheden in loodsplichtig vaarwater plaatsvinden. Het gaat hier bijvoorbeeld om werkzaamheden in grotere projecten die een langere periode in beslag nemen en daarom een maatwerkaanpak vragen. Te denken valt aan projecten als de bouw van de nieuwe Noordersluis bij IJmuiden of kabelleggers die werk uitvoeren in loodsplichtig vaarwater;
 - de werkzaamheden buiten loodsplichtig vaarwater plaatsvinden maar waarbij het zeeschip frequent dezelfde haven bezoekt voor bijvoorbeeld de aan- en afvoer van goederen. Een voorbeeld is

de aanleg van een windmolenpark op zee, buiten het loodsplichtig vaarwater.

Aan deze ontheffingen kunnen ook voorschriften en beperkingen verbonden worden door de rijkshavenmeester. Voorbeeld is het voorschrift 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 instructie-eis met een loods gemaakt moet worden.

5. Uitvoering en handhaving

5.1 Uitvoering: de aanvraag en afhandeling van een PEC⁴⁰

De loodsplichtregelgeving 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 is⁴¹, is bepalend op welk soort water de betreffende verplichting geldt: op de wateren in beheer bij het Rijk is de Minister van IenW 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 heeft⁴². 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, persoonsge-

⁴⁰ De HUF toets Loodsplichtbesluit en loodsplichtregeling 2020 is ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

⁴¹ In de SvW wordt hiervoor de term bevoegd gezag gebruikt; in de daarop gebaseerde lagere regelgeving de term bevoegde autoriteit.

⁴² Zoals in casu de van Havenmeester Rotterdam, Hoofd-ingenieur-directeur (HID) Rijkswaterstaat regio West-Nederland Zuid en de havenmeester van Moerdijk.

gevens zullen worden verwerkt. De verwerking van persoonsgegevens is noodzakelijk bij het verlenen van het PEC en om te kunnen controleren of een kapitein 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 het PEC verbonden voorschriften en beperkingen, zoals de frequentie-eis, voldoet.

Bij het verlenen van het PEC zal de aanvrager moeten aantonen dat hij bevoegd is als kapitein op te treden en moeten aangeven voor welk schip/schepen en voor welke traject(en) binnen het zeehavengebied hij het PEC aanvraagt en zal hij moeten aantonen dat hij de voor hem geldende modules met goed gevolg heeft afgerond (zie paragraaf 4.2. en 4.3). Wat betreft de controle op het PEC wordt opgemerkt dat in het nieuwe loodsplichtbesluit zal worden bepaald dat hij zich voorafgaande aan het bevaren van het traject waarvoor hij het 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 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 het PEC worden ingetrokken.

Voor de volledigheid wordt hier nog opgemerkt dat een dergelijke verwerking van persoonsgegevens voor de bevoegde 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 loodsplichtregelgeving 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 loodsplichtregelgeving

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. In eerdere wetgeving⁴³ 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 is⁴⁴. 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. 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 beziën wordt of de loodsplicht verlicht dan wel verzwaaard 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 gebruikt 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 loodsplichtregelgeving geen ruimte zou moeten zijn om te onderzoeken of er, op termijn, een versoepeling van de loodsplichtregelgeving 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

⁴³ Zie onder meer de Nota van toelichting bij de wijziging van het Loodspllichtbesluit 1995 (Stb. 2002, 295 blz. 15).

⁴⁴ Zie vorige voetnoot.

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 bezien of er aanleiding is om de regelgeving aan te passen. Een van de concrete plannen betreft IJmuiden en Scheveningen waar de rijkshavenmeesters via de experimenteerruimte willen onderzoeken of er mogelijkheden zijn om de vriestrawlers in deze havens onder een verlicht regime te brengen met een speciale PEC voor de kapiteins van deze schepen.

6.3 Breedtecriterium Eems

In 2010 heeft de toenmalig Minister van Verkeer en Waterstaat aan de Tweede Kamer toegezegd⁴⁵ dat het 13 meter breedtecriterium⁴⁶ op de Eems kan vervallen, aangezien dit criterium vanuit oogpunt van veiligheid niet langer noodzakelijk is. Daarbij is aangegeven dat daarover nog overleg met Duitsland zal plaatsvinden, maar dat vooralsnog uit informele consultatie gebleken is dat Duitsland geen grote bezwaren heeft met het schrappen van deze breedtegrens. Ook is aangegeven dat de omzetgevolgen voor de loodsen op voorhand niet omvangrijk leken.

Om die reden was in het concept van de lagere regelgeving dat voorgelegd is voor internetconsultatie, voorzien in een aanpassing van het breedtecriterium op de Eems. In dat voorstel werd voorzien in een verruiming naar 16 meter op het traject Borkum – Eemshaven. In de reacties op dat voorstel, waaronder de reacties van Duitse zijde, werd uitgebreid gepleit voor het behouden van het breedtecriterium van 13 meter. Vanwege deze aanzienlijke en breed gedragen weerstand tegen verruiming is geconstateerd dat niet aan de voorwaarde van de toezegging is voldaan, namelijk dat Duitsland geen grote bezwaren zou hebben tegen het uitvoeren van de toezegging om het breedtecriterium af te schaffen. Omdat het ongewenst is de huidige goede samenwerking met Duitsland op de Eems op het spel te zetten, wordt voorgestelde de verruiming (dan wel afschaffing) van het breedtecriterium niet uit te voeren. Daarmee verdwijnt ook de zorg over de voortzetting van de huidige samenwerking tussen de Nederlandse en Duitse loodsenorganisaties.

6.4 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 loodsplichtregelgeving, zelf zo veel mogelijk in

⁴⁵ Algemeen Overleg van 21 april 2010 (Kamerstukken 30 490, nr. 18) en brief van 13 juni 2010 (Kamerstukken 30 913, nr. 11).

⁴⁶ Op grond van het breedtecriterium worden schepen loodsplichtig. Het breedtecriterium was ingevoerd om de onderlinge verschillen tussen de Duitse en Nederlandse wetgeving op de Eems te verkleinen.

beleidsregels te kunnen regelen. Dit advies is in het onderhavige wetsvoorstel niet overgenomen. De verplichtingen die voortvloeien uit de PEC-structuur, 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. Op een enkel punt is wel beleidsruimte gegeven aan de havenmeesters, zoals bij het regime voor werkschepen. In die gevallen bleken de plaatselijke omstandigheden te verschillend te zijn om in een uniform kader in regelgeving op te nemen.

Voor de onderhavige wijziging van de Svw betekent dit dat de hoofdlijnen van de loodsplichtwetgeving in die wet worden vastgelegd. Nieuw is dat de loodsplichtige vaarwateren zullen 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 het 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 zijn geconsulteerd. Voor het besluit is tevens voorzien in een zogenaamde voorhangprocedure⁴⁷.

Het onderhavige wetsvoorstel heeft ook gevolgen voor de loodsplicht op de Westerschelde waar het Scheldereglement en daarop gebaseerde regelgeving van toepassing is (zie paragraaf 2.4). De onder paragraaf 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. Zoals gebruikelijk bij gezamenlijk beheer is de uitkomst echter afhankelijk van de besprekingen.

7. Gevolgen (inclusief financiële gevolgen)

Dit wetsvoorstel biedt mogelijkheden om een ontheffing of vrijstelling te krijgen van de loodsplicht. De PEC-structuur geeft gelegenheid aan kapiteins (reders) om kosten van de loodsplicht te besparen, maar dan zal

⁴⁷ Op grond van artikel 52 Svw.

wel een investering moeten plaatsvinden in tijd en geld om het 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 gevolgen voor de betrokken kapiteins en reders, 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 regel-drukeffecten). Een cijfermatige onderbouwing van de verlichting dan wel verzwaring is bij dit wetsvoorstel niet te geven omdat in de lagere regelgeving 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 wordt opgenomen in de toelichting bij 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. 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-vrijstelling) periodiek een geldige medische verklaring en een vaarbevoegdheidsbewijs te overleggen, komen te vervallen omdat dit al een vereiste is om als kapitein 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 paragraaf 4.2.2) van een PEC.
- Ontheffinghouders: begin 2016 waren er 181 ontheffinghouders. Kapiteins die een ontheffing hebben bij de inwerkingtreding van het nieuwe regime krijgen (net als de verklaringhouders) automatisch een bijbehorende PEC-vrijstelling. De frequentie-eis om de PEC-vrijstelling te houden, komt in de meeste gevallen overeen met de huidige frequentie-eis. 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-vrijstelling geldt voor onbeperkte duur voor zover 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 kapitein van het schip. In het nieuwe systeem komt een kapitein pas in aanmerking voor een PEC als hij/zij aan de gestelde eisen voldoet. De kapiteins van voormalig registerschepen die aan dit criterium van 18 meter voldoen, kunnen opgaan voor het PEC kleine zeeschepen met beperkt vaargebied. De kapiteins van voormalig registerschepen waarvan de afstand van de kiel tot het hoogste vaste punt van het schip ten hoogste 18 meter is, komen in aanmerking voor een PEC A of B (afhankelijk van de betreffende regio).

Het gaat hier om de kapiteins van circa 62⁴⁸ schepen. Voor beide groepen kapiteins is voorzien in een overgangperiode van tien 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 het PEC voor is aangevraagd, heeft aangedaan. Een deel van hen zal in deze periode van tien jaar met pensioen gaan of van beroep wisselen, zodat deze groep niet meer te maken krijgt met de inhoudelijke verzwaring.

- Werkschepen: de schepen die tot op heden al onder deze vrijstelling vallen, blijven vrijgesteld in het nieuwe regime (met uitzondering van enkele schepen die zand vervoeren). Daarnaast geldt de vrijstelling ook voor de reizen van en naar een havenbekken dat bezocht wordt voor bijvoorbeeld bunkering. In de huidige situatie zijn dergelijke reizen van werkschepen loodsplichtig. Naast deze verlichtingen is er sprake van een verzwaring voor de schepen die nu van de vrijstelling profiteren maar waarvoor de vrijstelling niet was bedoeld (het gaat hier om circa 1vijftien schepen die zand vervoeren). Er is ook een verzwaring voor de schepen die groter zijn dan de gestelde bovengrens. Dit zijn echter slechts enkele schepen. Deze laatste verzwaring 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 kan worden gerealiseerd.

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 een lichte daling zal plaatsvinden van het aantal loodsreizen, wat een omzetsdaling voor de loodsen tot gevolg heeft van naar schatting circa € 2,5 miljoen. De hoeveelheid tijd die de loodsen besteden aan het opleiden en begeleiden van PEC-aanvragers zal naar verwachting ongeveer gelijk blijven. De werkzaamheden verbonden aan het Register loodsplicht 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. Wat betreft de wijziging in lasten voor de rijkshavenmeesters is de verwachting dat deze gelijk blijft dan wel licht zal stijgen bij de afhandeling van de aanvragen. Dit is afhankelijk van de precieze invulling van de verschillende modules en de organisatie van de PEC-structuur.

Wat betreft het aantal kapiteins dat gebruik zal gaan maken van het nieuwe regime, is de verwachting dat het aantal aanvragen per jaar licht zal stijgen. Uitgaande van de huidige situatie wordt aangenomen dat er jaarlijks enkele tientallen nieuwe aanvragen ingediend zullen worden.

⁴⁸ 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.

8. Internetconsultatie

Een concept van het wetsvoorstel en de bijbehorende memorie van toelichting is op 27 juni 2016 in internetconsultatie⁴⁹ 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 dat in deze toelichting is besproken. Deze reacties zijn meegenomen bij het opstellen van 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 de versie van de memorie van toelichting die in consultatie is gegaan 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 air draft hebben dan de 14,0 meter die in de in consultatie gebrachte versie van deze memorie werd voorgesteld. Aangezien de air draft van schepen moeilijk te achterhalen is, is bij het inzichtelijk maken van de inhoudelijke en financiële gevolgen van deze regelgeving in het nieuwe loodsplichtbesluit, aangesloten bij deze gegevens van de KVNR op het punt van de air draft.

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 paragraaf 4.3.1, onder c, is verwoord. In dit voorstel zat al een ruime overgangperiode van tien 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 gezien bij het opstellen van die lagere wetgeving.

De NLc geeft onder meer 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 verschiet, concluderen zij. Er wordt niet verwacht dat het huidige veiligheidsniveau zal dalen, omdat dit voorstel alleen voorziet in de uitrol van een PEC-structuur 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

⁴⁹ Het advies van het ATR is ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

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. De loodsen waarschuwen 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 van de 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 dan ook gemonitord worden. Overigens houdt ACM (de Autoriteit Consument en Markt) toezicht op deze vaste loodskosten en stelt aan de hand daarvan per zeehavengebied het loodsgeldtarief vast⁵⁰.

Wat betreft het verzoek van de loodsen om het PEC voor kleine zeeschepen met beperkt vaargebied niet in te voeren, dan wel alleen geldig te laten zijn voor doorgaande vaarwegen, kan het volgende worden opgemerkt. Het voorgestelde regime voor registerschepen is al een verzwaaring in vergelijking met de huidige ontheffingen voor deze schepen waar geen eisen aan de kapitein worden gesteld. Er is geen aanleiding om deze verzwaaring nog groter te maken. Wat betreft het verzoek om het ruimhartige overgangsregime voor de kapitein 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 de PEC-structuur en deze zullen bezien worden bij het opstellen van het nieuwe loodsplichtbesluit en loodsplichtregeling. Deze memorie van toelichting geeft immers alleen een beeld van de hoofdlijnen van de invulling van de PEC-structuur.

Koninklijke Dirkzwager, het (enige) bedrijf in Nederland dat noordzeeloodsen in dienst heeft op het moment van de consultatie⁵¹, vindt het te beperkend dat alleen een kapitein en eerste stuurman een PEC-vrijstelling 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 opgebroken 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 loodsen⁵².

⁵⁰ Zie hiervoor hoofdstuk VIA en VIIA van de Loodsenwet, het Besluit markttoezicht registerloodsen en de Regeling markttoezicht registerloodsen.

⁵¹ Inmiddels heeft Redwise de activiteiten van Koninklijke Dirkzwager overgenomen op het gebied van noordzeeloodsen.

⁵² Brief aan de Tweede Kamer van 16 juni 2015, Kamerstuknummer 34 230, nr. 1.

Port of Den Helder verzoekt om een uitzondering van het beginsel dat schepen met gevaarlijke lading geen PEC-vrijstelling kunnen krijgen. Het gaat hier om een specifieke groep offshore-schepen. Dit verzoek is in de lagere regelgeving uitgewerkt.

Zeeland Seaports verzoekt om een aantal 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, is deze reactie 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 deze memorie van toelichting 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 vijf 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 jaarlijks de Minister van IenW informeren over het aantal PEC-houders en het aantal reizen dat zij afleggen. Deze gegevens zullen inzicht geven in de gevolgen van het nieuwe loodsplichtregime en de uitwerking daarvan.

10. Inwerkingtreding

De inwerkingtreding van dit wetsvoorstel wordt bepaald bij koninklijk besluit, waarbij rekening gehouden zal worden met de voor wetgeving vastgestelde vaste verandermomenten. Gestreefd wordt naar inwerkingtreding per 1 januari 2021.

Artikelsgewijze toelichting

Artikel I, 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, onderdeel 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 (scheepvaartwegen waarop altijd een loodsplicht geldt) of de zogenaamde ad-hoc loodsplichtige scheepvaartwegen (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 paragraaf 6.4). 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 wijzingen 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 paragraaf 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.

In onderdeel b, van het eerste lid, van artikel 11 is de mogelijkheid opgenomen om zowel vrijstelling als ontheffing te geven waarbij eisen gesteld worden aan de kapitein. Een vrijstelling is een uitzondering op een verbod waar een ieder die aan de voorwaarden voldoet (de categorie van gevallen), gebruik van kan maken. Een ontheffing is een besluit voor een individueel geval waar een uitzondering op een wettelijk verbod wordt gemaakt. In de lagere regelgeving wordt een PEC gezien als een vrijstelling, omdat een PEC kan worden afgegeven aan een ieder waarvan bij toetsing blijkt dat aan de criteria (modules) is voldaan.

Net zoals momenteel is vastgelegd in het Lpb '95, zullen, ook na inwerkingtreding van deze wetswijziging, 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 of ontheffing van de loodsplicht te krijgen wordt verwezen naar paragraaf 4.4 hierboven.

Voor een toelichting op de mogelijkheden om via een PEC vrijstelling van de loodsplicht te krijgen wordt verwezen naar paragraaf 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 vrijstelling 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 paragraaf 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 paragraaf 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 belodsingproces verbonden verplichtingen aan de kapitein worden opgelegd. De huidige wetgeving, zoals 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 loodsplicht 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 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 Scheepvaartverkeerswet. 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. Hierdoor wordt een ontwerp van die regelgeving in de Staatscourant 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 paragraaf 6.4.

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 het 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 paragraaf 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 lenM aan de Kaderwet ZBO's)

Artikel VIII van de Aanpassingswet zbo's lenM aan de Kaderwet ZBO's (Aanpassingswet) betreft de wijziging van artikelen 10, tweede lid, onderdeel 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 (toenmalige) Minister van lenM de als zelfstandig bestuursorgaan optredende commissies van geïnteresseerden voor de examens verklaringhouders op te heffen⁵³. 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

⁵³ 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).

vervallen en mitsdien ook de commissies van gecommitteerden, zijn de in artikel VIII van de Aanpassingswet voorgestelde wijzigingen ook overbodig geworden en kan het artikel mitsdien vervallen.

Artikel V Evaluatiebepaling

Zie paragraaf 9 hierboven.

Artikel VI Inwerkingtreding

Zie paragraaf 10 hierboven.

De Minister van Infrastructuur en Waterstaat,
C. van Nieuwenhuizen Wijbenga