

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. 4

ADVIES AFDELING ADVISERING RAAD VAN STATE EN NADER RAPPORT¹

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State d.d. 12 mei 2017 en het nader rapport d.d. 2 juli 2019, aangeboden aan de Koning door de Minister van Infrastructuur en Waterstaat. Het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State is cursief afgedrukt.

Bij Kabinetsmissive van 3 maart 2017, no. 2017000375, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Infrastructuur en Milieu, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet tot wijziging van de Scheepvaartverkeerswet en enige andere wetten in verband met verdere flexibilisering van de loodsplicht voor zeeschepen (Loodsplicht nieuwe stijl), met memorie van toelichting.

Het voorstel strekt tot verbetering van de regels over ontheffing en vrijstelling van de loodsplicht ten behoeve van de veilige en vlotte afwikkeling van scheepvaartverkeer in en rond de Nederlandse zeehavens. Het voorstel biedt een grondslag voor een nieuw systeem van ontheffingen in de vorm van Pilotage Exemption Certificates (PEC's).

De Afdeling advisering van de Raad van State adviseert het voorstel aan de Tweede Kamer te zenden, maar acht het aangewezen de voorgestelde (sub)delegatiegrondslagen nader te motiveren en het voorstel zo nodig aan te passen. Daarnaast adviseert zij de bevoegdheid om aan een ontheffing beperkingen of voorschriften te kunnen verbinden in de wet te behouden en het voorstel daartoe aan te passen.

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 3 maart 2017, nr. 2017000375, machtigde Uwe Majesteit de Afdeling advisering van de Raad van State haar advies inzake het bovenvermelde voorstel van

¹ De oorspronkelijke tekst van het voorstel van wet en van de memorie van toelichting zoals voorgelegd aan de Afdeling advisering van de Raad van State is ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

wet rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 12 mei 2017, nr. W14.17.0055/IV, bied ik U hierbij aan.

Het voorstel geeft de Afdeling advisering van de Raad van State (hierna: de Afdeling) aanleiding tot het maken van enkele inhoudelijke opmerkingen. Hieronder zal bij de bespreking van het advies de volgorde van de opmerkingen zoals de Afdeling hanteert, worden aangehouden.

1. Niveau van delegatie

Het wetsvoorstel voorziet in de artikelen 10 en 11 van de Scheepvaartverkeerswet in een bevoegdheid tot delegatie naar het niveau van ministeriële regeling welke nieuw is ten opzichte van de huidige Scheepvaartverkeerswet. Het betreft de aanwijzing van zeehavens en scheepvaartwegen waarvoor de loodsplicht geldt. Deze aanwijzing gebeurt nu in een bijlage bij de Scheepvaartverkeerswet zelf.² Voorts betreft het de categorieën zeeschepen die voor vrijstelling van de loodsplicht in aanmerking komen en de eisen voor vrijstelling en ontheffing van de loodsplicht. De huidige Scheepvaartverkeerswet biedt een grondslag voor het stellen van nadere regels over deze onderwerpen op het niveau van algemene maatregel van bestuur.

De Afdeling wijst erop dat delegatie aan de Minister van regelgevende bevoegdheid moet worden beperkt tot voorschriften van administratieve aard, uitwerking van de details van een regeling, voorschriften die dikwijls wijziging behoeven en voorschriften waarvan te voorzien is dat zij mogelijk met grote spoed moeten worden vastgesteld.³ De toelichting gaat er niet op in waarom voor bovengenoemde essentiële elementen van de loodsplicht en de vrijstelling of ontheffing daarvan gekozen is voor delegatie naar ministeriële regeling. Ook is niet toegelicht in hoeverre deze onderwerpen zich daarvoor lenen.

De Afdeling adviseert de noodzaak van het creëren van de bovengenoemde grondslagen voor (sub)delegatie dragend te motiveren en het voorstel zo nodig aan te passen.

1. Niveau van delegatie

In haar advies geeft de Afdeling aan dat in artikelen 10 en 11 van de Scheepvaartverkeerswet wordt voorzien in een delegatie naar het niveau van ministeriële regeling, welke nieuw is ten opzichte van de huidige Scheepvaartverkeerswet. Het betreft de aanwijzing van zeehavens en loodsplichtige scheepvaartwegen. In dat kader wijst de Afdeling erop dat delegatie aan de Minister beperkt moet blijven tot voorschriften van administratieve aard, uitwerking van de details van een regeling, voorschriften die dikwijls wijziging behoeven en voorschriften waarvan te voorzien is dat zij mogelijk met grote spoed moeten worden vastgesteld en stelt dat de toelichting niet ingaat waarom is gekozen voor delegatie naar ministeriële regeling. De Afdeling adviseert daarom de noodzaak voor deze grondslagen voor (sub)delegatie nader te motiveren.

Naar aanleiding van het advies van de Afdeling wordt opgemerkt dat bij dit wetsvoorstel ervoor is gekozen om bij ministeriële regeling per zeehavengebied de uitwerking van de eisen voor de in het Loodsplichtbesluit genoemde zeehavengebieden, op te nemen. In dat besluit wordt het vrijstellingensysteem met PEC's met de daaraan te stellen voorschriften en beperkingen uiteen gezet, en worden de modules uitgewerkt ten

² Artikel 10, tweede lid, Sv.w.

³ Zie ook aanwijzing 26 van de Aanwijzingen voor de regelgeving.

aanzien van de kennis en vaardigheden waarover een PEC-aanvrager moet beschikken om een PEC te verkrijgen. Ook wordt opgenomen in welke gevallen een ontheffing van de loodsplicht kan worden verleend.

Zoals is opgenomen in paragraaf 6.2 van het algemeen deel van de memorie van toelichting bij het voorstel maakt subdelegatie van de verdere uitwerking van het besluit aan de Minister noodzakelijk maatwerk per haven mogelijk, maar wordt eveneens gewaarborgd dat de eisen op landelijk niveau worden vastgelegd. In de Loodsplichtregeling worden per haven de coördinaten van loodsplichtige scheepvaartwegen opgenomen, worden middels de afmetingen van schepen bepaald welk PEC kan worden verleend aan de kapitein of eerste stuurman en worden de PEC-en vrijstellingstrajecten per havengebied benoemd. De uitwerking van dergelijke details, zeker indien dit per regio wordt bepaald, kan overeenkomstig het advies van de Afdeling worden gedelegeerd aan de Minister en is niet geschikt voor opname in een algemene maatregel van bestuur. Tevens biedt het flexibiliteit om per zeehavengebied wijzigingen, bijvoorbeeld als gevolg van andere omstandigheden in de omgeving, door te voeren. Hierbij valt te denken aan andere vaarroutes vanwege activiteiten op de Noordzee, of andere afspraken met buurlanden.

Tevens draagt het opnemen van deze maatwerk-eisen bij aan de overzichtelijkheid van de eisen voor de gebruikers. De voor één zeehavengebied geldende details staan in de regeling bijeen, waardoor wordt voorkomen dat verschillende documenten moeten worden geraadpleegd teneinde een compleet beeld te krijgen. In het kader van de voorbereiding hebben de gebruikers juist aangegeven dat de huidige gelaagde regelgeving moeilijkheden oplevert in de uitvoering.

Gelet op bovenstaande heeft de regering geconcludeerd dat de in het voorstel gekozen structuur overeenkomt met de mogelijkheden voor delegatie aan de Minister, en met de wensen van de gebruikers van de regelgeving.

2. Voorschriften en beperkingen verbonden aan de ontheffing op de loodsplicht.

De huidige Scheepvaartverkeerswet schept de bevoegdheid tot het verlenen van ontheffing van de loodsplicht onder beperkingen en om aan een ontheffingsbesluit voorschriften te verbinden.⁴ Deze bepaling vervalt als gevolg van het voorstel. Het voorgestelde artikel 11 van de Scheepvaartverkeerswet regelt weliswaar dat een ontheffing kan worden verleend indien een kapitein voldoet aan bij of krachtens algemene maatregel van bestuur vastgestelde voorschriften of beperkingen, maar een bepaling die de bevoegdheid verleent om aan deze ontheffing voorschriften of beperkingen te verbinden ontbreekt in het voorstel.⁵

De Afdeling adviseert die bevoegdheid alsnog in genoemde bepaling op te nemen en het wetsvoorstel op dit punt aan te passen.

⁴ Artikel 10, derde lid SvW.

⁵ Uit de memorie van toelichting blijkt dat beoogd is om rijkshavenmeesters de bevoegdheid te laten behouden om ten aanzien van door hen verleende ontheffingen beperkingen of voorschriften te hanteren. Zie paragraaf 4.2.4 en paragraaf 4.4. onderdeel b, laatste alinea.

2. Voorschriften en beperkingen verbonden aan de ontheffing op de loodsplicht

De Afdeling adviseert tevens om de in het voorstel opgenomen mogelijkheid tot het afgeven van een ontheffing, aan te vullen met een bepaling die de bevoegdheid verleent om aan deze ontheffing voorschriften of beperkingen te verbinden.

Als gevolg van het advies van de Afdeling, is in artikel 11 een nieuw vierde lid toegevoegd, waardoor het mogelijk wordt om aan een ontheffing als bedoeld in dat artikel voorschriften of beperkingen te stellen.

3. Redactionele aanpassingen

De Afdeling verwijst naar de bij dit advies behorende redactionele bijlage.

3. Redactionele aanpassingen

De redactionele opmerkingen van de Afdeling zijn overgenomen.

4. Overige aanpassingen

Daarnaast is ambtshalve de memorie van toelichting geactualiseerd met de nadere uitwerking van de wet in het nieuwe Loodsplichtbesluit en de nieuwe Loodsplichtregeling. De inspraakreacties op het wetsvoorstel zijn gebruikt als inbreng voor de beleidsvorming en met het opstellen van de onderliggende regelgeving is daarmee rekening gehouden. Omdat in de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel een doorkijk wordt gegeven naar deze onderliggende regelgeving, diende in de toelichting daarop te worden aangesloten.

Voorts is van de gelegenheid gebruik gemaakt om in artikel 11, eerste lid, onderdeel b, te verduidelijken dat een kapitein een vrijstelling of een ontheffing kan verkrijgen. In de aan de Afdeling voorgelegde tekst was slechts opgenomen dat de kapitein een ontheffing kan verkrijgen. Bij de uitwerking in het Loodsplichtbesluit is opgenomen dat ook een vrijstelling kan worden afgegeven.

De Afdeling advisering van de Raad van State geeft U in overweging het voorstel van wet te zenden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal, nadat met het vorenstaande rekening zal zijn gehouden.

*De vice-president van de Raad van State,
J.P.H. Donner*

Ik moge U verzoeken het hierbij gevoegde gewijzigde voorstel van wet en de gewijzigde memorie van toelichting aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal te zenden.

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

Redactionele bijlage bij het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State betreffende no. W14.17.0055/IV

- De in artikel 11, eerste lid, van de Scheepvaartwet genoemde vrijstellingen en ontheffingen koppelen aan de kapitein (en niet aan het zeeschip), aangezien ook de in artikel 10 geformuleerde verplichting zich richt tot de kapitein.
- In artikel 11, eerste lid, van de Scheepvaartwet ten aanzien van de ontheffing van de loodsplicht verduidelijken dat de ontheffing een besluit is en niet bij algemene maatregel van bestuur wordt verleend.