

Vergaderjaar 2021–2022

35 720

Wijziging van de Loodsenwet en enige andere wetten in verband met de actualisatie van het markttoezicht op het aanbod van dienstverlening door registerloodsen (Wet actualisatie markttoezicht registerloodsen)

E

NADERE MEMORIE VAN ANTWOORD

Ontvangen 19 november 2021

*De leden van de **GroenLinks**-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van de memorie van antwoord. De memorie geeft deze leden aanleiding tot het stellen van aanvullende vragen. De fractieleden van de **SP** sluiten zich graag aan bij de vragen van de GroenLinks-fractieleden.*

*De leden van de **D66**-fractie danken de Minister van Infrastructuur en Waterstaat voor de heldere beantwoording van een aantal vragen in de memorie van antwoord. Zij hebben nog enkele vervolgvragen die met name gaan over de experimenteerbepaling in artikel 2a van het wetsvoorstel. De fractieleden van de **VVD** sluiten zich graag aan bij de vragen van de D66-fractieleden.*

*Met belangstelling hebben de leden van de fractie van de **PVV** kennisgenomen van de memorie van antwoord. Deze leden hebben nog enkele aanvullende vragen.*

*De fractieleden van de **ChristenUnie** danken de Minister van Infrastructuur en Waterstaat voor de beantwoording van hun vragen in de memorie van antwoord. Ook hebben deze leden contact gehad met de Nederlandse Loodsencorporatie. De leden van de ChristenUnie-fractie hebben nog enkele nadere vragen.*

Met belangstelling heb ik kennisgenomen van het nader voorlopig verslag dat de vaste commissie voor Infrastructuur, Waterstaat en Omgeving op 15 november 2021 heeft uitgebracht. Ik dank de leden voor de nadere vragen die zij naar aanleiding van het wetsvoorstel hebben gesteld. Graag beantwoord ik namens de regering de gestelde vragen.

Vragen en opmerkingen van de leden van de GroenLinks-fractie

Parlementaire betrokkenheid bij het experimenteren met een kernbepaling

*De leden van de fractie van **GroenLinks** wijzen erop dat experimenteren met een kernartikel in de wettelijke regeling van een openbaar lichaam*

van beroep in de zin van artikel 134 van de Grondwet een staatsrechtelijk novum is.

De uitleg van de regering dat dit voortkomt uit de juridische aard van die andere beroepsorganisaties, is naar het oordeel van deze leden onvoldoende om een dergelijk novum te introduceren. De kern is immers dat het gaat om het artikel waarin de taak van algemeen belang is beschreven van autonome, risicodragende beroepsbeoefenaren die deel uitmaken van een openbaar lichaam van beroep. De enige procedurele waarborg die voor de betreffende beroepsgroep dan bestaat, is die van een reguliere algemene maatregel van bestuur (AMvB). De Nederlandse Loodsencorporatie geeft aan dat zij dit als onvoldoende waarborg beschouwt omdat dit nota bene de functie-uitoefening van deze beroepsgroep betreft. De leden van de fractie van GroenLinks zien dat er veel innovatie in de navigatie in algemene zin, en in de vaart in het bijzonder, in de pijplijn zit. Hier snel mee kunnen experimenteren kan positieve effecten op de klimaatprestaties van de sector hebben, dat zien deze leden ook. Echter, het kan ook ten koste gaan van de veiligheid. Zoals ook blijkt uit het geval van de MSC Zoë, kan het varen in een storm tot grote vervuiling van onze wateren leiden. Wanneer met deze functie-uitoefening van de registerloods geëxperimenteerd gaat worden, dan rechtvaardigt dit naar de mening van de leden van de fractie van GroenLinks wel degelijk parlementaire betrokkenheid en niet de route die de regering gekozen heeft. De vraag van de leden van de GroenLinks-fractie aan de regering is dan ook: is zij bereid om het parlement alsnog een volwaardige rol te geven bij de kernbepaling over experimenten, bijvoorbeeld middels een voorhangprocedure?

In reactie op bovenstaande vraag van de leden van de GroenLinks-fractie, onderschreven door de fractie van de SP, merk ik graag namens de regering op dat het beloodsen van schepen een zeer belangrijk instrument is om de veiligheid en het vlotte verloop van het scheepvaartverkeer te waarborgen. Dat staat altijd voorop ook gedurende een experiment. Het stelsel rondom beloodsing is vervat in verschillende regelgeving, waaronder de Loodsenwet en de Scheepvaartverkeerswet met onderliggende regelgeving. Zoals in de memorie van antwoord is toegelicht, is het waarborgen van deze publieke belangen juist de reden om een experimenteerbepaling in te voegen. Het is niet wenselijk om zonder meer een andere invulling aan het beloodsen te geven, zonder zeker te weten of het net zo veilig is en geen hinder vormt voor het vlotte scheepvaartverkeer. Dit maakt dat de inrichting van ieder experiment zorgvuldig zal gebeuren. Hierbij is de regering gebonden aan de algemene beginselen van behoorlijk bestuur, inclusief het zorgvuldigheidsbeginsel. Ook vervullen de relevante sectorpartijen, zoals de gebruikers van loodsdiensten, het Loodswezen en eventueel de havens, hierin een belangrijke bron van kennis en ervaring. Ten slotte zal ook worden getoetst door de Afdeling advisering, zoals hierover wordt uiteen gezet.

Door het uitvoeren van het experiment wordt dan in kaart gebracht of de andere invulling geschikt is om permanent mogelijk te maken. Daarnaast is van belang dat de Loodsenwet, met inbegrip van artikel 2, zesde lid, (nieuw¹) dat verwijst naar de publieke belangen in de Scheepvaartverkeerswet, onverminderd blijft gelden tijdens een experiment. Ten slotte wordt nog opgemerkt dat de verplichting van een kapitein om een loods aan boord te nemen, elders is geregeld. Met een experiment onder artikel 2a kan dus niet worden geëxperimenteerd met de loodsplicht.

¹ Het huidige artikel 2, derde lid, van de Loodsenwet.

Met de waarborgen die zijn ingebouwd in de opzet van artikel 2a, de nadere uitwerking daarvan bij amvb en de reeds bestaande eisen in de regelgeving, is de regering van mening dat een noodzakelijk balans is gevonden om enerzijds innovatieve en milieuvriendelijke ontwikkelingen te stimuleren en anderzijds de veiligheid en het vlotte verloop van het scheepvaartverkeer te waarborgen. Aan deze waarborgen – met als hoofdzak de veiligheid en het vlotte verloop van het scheepvaartverkeer – zal ook worden getoetst door de Afdeling advisering van de Raad van State die advies dient te geven over de uitwerking van een experiment bij amvb. Bovenstaande samengenoemen maakt dat de regering concludeert dat er geen bijzondere redenen zijn te geven die voorhang rechtvaardigen.

Concrete voornemen tot experimenteren

Aanvullend constateren de leden van de fractie van GroenLinks dat in de memorie van antwoord een duidelijke uiteenzetting van het concrete voornemen van de regering inzake het experiment ontbreekt. De regering schrijft dat een voornemen nog moet ontstaan. Bijvoorbeeld «op aandragen door gebruikers van loodsdiensten, het Loodswezen of door een van de Nederlandse havens».²

Begrijpen de leden van de fractie van GroenLinks nu goed dat de regering in de memorie van antwoord een «aanvraagmodel» voor anderen introduceert die mogelijk willen experimenteren met de functie-uitoefening van de registerloods?

Naar aanleiding van de vraag van de leden van de fractie van GroenLinks licht ik graag nader toe dat er zeker geen aanvraagmodel bestaat of komt voor het uitvoeren of introduceren van een experiment. Het is niet zo dat er een aanvraag door de sector kan worden gedaan om dat zal leiden tot een experiment uit te voeren. Dit leg ik graag nader uit. Het beleidsdoel achter deze experimenteerbepaling is om te bezien of de functie van een registerloods ook een andere invulling kan krijgen dan tot nu toe gebruikelijk is, waarbij dezelfde mate van bescherming aan de publieke belangen wordt geboden, zoals vervat in artikel 3 van de Scheepvaartverkeerswet – met name het verzekeren van de veiligheid en het vlotte verloop van het scheepvaartverkeer. Die andere invulling hangt dus af van maatschappelijke en technologische ontwikkelingen die zich in de toekomst aandienen en de mate waarin de publieke belangen kunnen worden gewaarborgd.

Met bovenstaande tekst uit de memorie van antwoord wordt uiteen gezet dat het voornemen kan ontstaan door (dergelijke) ontwikkelingen die in de praktijk plaatsvinden. Zoals thans vaker voorkomt met beleidsvoornemens, heeft de sector, in dit geval in de vorm van bovengenoemde partijen, daarin een belangrijke signalerende rol. Dat is echter geen aanvraag. De afweging of een experiment al dan niet opportuun is en vervolgens het besluit om een experiment op te zetten, is altijd aan de regering, die ook verantwoordelijk is voor het opstellen van de amvb. Gedurende dit gehele proces zal uiteraard ook worden gesproken met alle betrokken partijen.

In de ogen van de fractieleden van GroenLinks betreft dit het experimenteren met de kernbepaling van de beroepsgroep. Het baart deze leden zorgen dat de regering in haar beantwoording suggereert dat dit door een ogenschijnlijk brede, niet afgebakende groep kan worden aangedragen, zonder dat daar enige kaders aan zijn verbonden. De noodzaak tot

² Kamerstukken I 2021/2022, 35 720, C, p. 3.

parlementaire betrokkenheid bij een experimenteer-AMvB wordt hiermee (nogmaals) extra kracht bijgezet. De fractieleden van GroenLinks vragen de regering welke kaders zij wil stellen aan nieuwe groepen, individuen en experimenterenden die gebruik willen maken van deze mogelijkheid.

Als reactie op de vraag welke kaders de regering wil stellen aan nieuwe groepen, individuen en experimenterenden, geef ik graag enige verduidelijking. Zoals hierboven reeds toegelicht, is er geen sprake van een «aanvraagmodel», noch van een aanvraag. Wel kan de sector een signalerende rol vervullen vanuit hun praktijkkennis en -ervaring. Wanneer een experiment wordt opgezet, zal in gesprek worden gegaan met de betrokkenen, zoals gebruikers van loodsdiensten, het Loodswezen en relevante havens. Deze partijen hebben namelijk goed zicht op de uitwerking van een andere invulling in de praktijk en zullen vanaf het begin worden betrokken. Uitgangspunt is het waarborgen van de veiligheid en het vlotte verloop van het scheepvaartverkeer. Als naar de mening van de betrokkenen en de regering, al dan niet door het stellen van voorwaarden, de publieke belangen voldoende kunnen worden gewaarborgd tijdens het experiment, zal worden uitgewerkt op welke andere wijze de functie van registerloods kan worden ingevuld. Welke specifieke voorwaarden of kaders worden gesteld rondom het experiment, zal afhankelijk zijn van de vorm en het oogmerk van het experiment en kan afhankelijk zijn van bijvoorbeeld de locatie of het tijdsbestek. In dat kader kunnen aan gebruikers of aan de registerloodsen extra voorwaarden worden gesteld. Denkbaar is bijvoorbeeld een voorwaarde ten aanzien van de bereikbaarheid van het schip, zodat altijd kan worden ingegrepen indien daartoe noodzaak is. Ook is het mogelijk dat er een voorwaarde wordt gesteld aan de haven, bijvoorbeeld het toekennen van een bepaalde havenbekken voor het experiment, zodat het experiment geen hinder of risico vormt voor het overige scheepvaartverkeer. Dergelijke voorwaarden dienen ter bescherming van de veiligheid en het vlotte verloop van het scheepvaartverkeer, waar de registerloods een belangrijke rol in speelt. Zoals hierboven toegelicht, vormt de toets door de Afdeling advisering hierin een extra waarborg.

3. Vragen en opmerkingen van de leden van de D66-fractie

*De leden van de fractie van **D66** vragen of de regering kan aangeven hoe het experimenteren met een kernartikel in de wettelijke regeling van een openbaar lichaam zich verhoudt tot artikel 134 van de Grondwet, waar immers de taak van algemeen belang is beschreven.*

Kan de regering de leden van de D66-fractie aangeven of het juist is dat er geen concrete voornemens zijn om te gaan experimenteren met de functie-uitoefening van de registerloods? En kan de regering aan deze leden ook aangeven of het juist is dat het experimenteerartikel niet gebruikt kan worden door anderen dan de wetgever?

Namens de regering bevestig ik in reactie van deze vraag van de D66-fractie waarbij de leden van de VVD-fractie zich hebben aangesloten, graag dat er momenteel nog geen concreet voornemen is voor een experiment. Er wordt dan ook nog niet gewerkt aan een experiment of een uitwerking daarvan. Wel wordt in de nabije toekomst voorzien dat dit aan de orde zal zijn, mede gelet op alle technologische en maatschappelijke ontwikkelingen in de scheepvaartsector. Doordat in het wetsvoorstel is vastgelegd dat voor ieder experiment een uitwerking bij amvb nodig is, kan het experimenteerartikel niet worden gebruikt door anderen dan de regering.

4. Vragen en opmerkingen van de leden van de PVV-fractie

De leden van de PVV-fractie hebben de volgende vragen over de experimenteerbepaling.

In de memorie van antwoord lijkt een duidelijke uiteenzetting van het concrete voornemen van de regering inzake het experiment te ontbreken. De regering schrijft dat een voornemen nog moet ontstaan, bijvoorbeeld «op aandragen door gebruikers van loodsdiensten, het Loodswezen of door een van de Nederlandse havens».³ Vervolgens zal worden bekeken of dat kan worden gehonoreerd en wordt mogelijk een AMvB in procedure gebracht.

Deelt de regering de mening van de leden van de PVV-fractie dat hiermee de suggestie wordt gewekt dat er geen concreet voornemen is om te gaan experimenteren met de functie-uitoefening van de loods? De leden van deze fractie doelen daarmee op het experimenteren met de functie-uitoefening van de registerloods, zoals genoemd in artikel 2 van het wetsvoorstel. Graag ontvangen de leden van de PVV-fractie een gemotiveerd antwoord.

In reactie op deze vraag van de leden van de PVV-fractie, verwijs ik graag naar het antwoord gegeven hierboven in reactie op de vraag van de leden van de D66-fractie, waarin wordt bevestigd dat er momenteel geen concreet voornemen voor een experiment is, maar dat dit in de nabije toekomst wel aan de orde kan zijn.

De leden van de fractie van de PVV constateren dat de regering in de memorie van antwoord een «aanvraagmodel» introduceert voor anderen die mogelijk willen experimenteren met de functie-uitoefening van de registerloods, ofwel experimenteren met de kernbepaling van de beroepsgroep.

De regering lijkt in haar beantwoording te suggereren dat dit door een ogenschijnlijk brede, niet afgebakende, groep kan worden aangedragen, zonder dat daar enige kaders aan zijn verbonden.

Kan de regering aangeven of de leden van de fractie van de PVV het juist zien dat daar geen kaders aan zijn verbonden? Zo ja, deelt de regering de mening van deze leden dat de noodzaak tot parlementaire betrokkenheid bij het experimenteer-AMvB dan nog meer gewenst is? Graag ontvangen deze leden een gemotiveerd antwoord.

In reactie op de vraag van de leden van de PVV-fractie of een experiment kan worden aangedragen door een brede groep en de vraag of parlementaire betrokkenheid noodzakelijk is, verwijs ik graag naar de verduidelijkingen in mijn antwoorden op de vergelijkbare vragen van de leden van de GroenLinks-fractie. Zoals in reactie op de vraag van de leden van de GroenLinks-fractie is aangegeven, is en blijft het waarborgen van de veiligheid en het vlotte verloop van het scheepvaartverkeer altijd het uitgangspunt, ook bij het opzetten van een experiment. Er is dan ook geen sprake van een aanvraagmodel of aanvraag, maar van een signalerende rol van de sector. Een experiment kan niet worden opgezet door een brede niet afgebakende groep. Doordat de veiligheid en het vlotte verloop van het scheepvaartverkeer het uitgangspunt is en blijft, en zowel in de tijdens een experiment van toepassing zijnde regelgeving als bij het opzetten van het experiment waarborgen en voorwaarden worden verbonden ter bescherming van die belangen, zijn er wel degelijk kaders

³ Kamerstukken I 2021/2022, 35 720, C, p. 3.

verbonden aan het experiment en de deelnemers daaraan, welke bestendig zullen worden in een amvb. Naar een toets door de Afdeling advisering zal deze amvb uiteraard ook breed geconsulteerd via een internetconsultatie.

5. Vragen en opmerkingen van de leden van de ChristenUnie-fractie

*De leden van de fractie van de **ChristenUnie** wijzen erop dat één van de meest kritische aspecten van deze wet betrekking heeft op de mogelijkheid van experimenteren met een kernbepaling in een wettelijke regeling van een openbaar lichaam voor beroep en bedrijf. Dit mede in relatie tot aanwijzing 2.41 van de Aanwijzingen voor de regelgeving. In de memorie van antwoord verdedigt de regering dit standpunt, zoals uitgekristalliseerd in de wet, door te wijzen op een verschil tussen de positie van het Loodswezen aan de ene kant en die van accountants, advocaten en anderen aan de andere kant.⁴ De argumentatie is dat de laatstgenoemde beroepen een juridisch of parajuridisch karakter hebben. Kan de regering aangeven waarom dit argument wordt ingebracht? Immers, artikel 134 van de Grondwet gaat over het belang van openbare lichamen voor beroep en bedrijf. Dát belang moet beschermd worden en daarin wordt geen onderscheid gemaakt tussen openbare lichamen met een juridisch / parajuridisch karakter enerzijds en zonder een juridisch / parajuridisch karakter anderzijds.*

In de bovenstaande vraag van de leden van de fractie van de ChristenUnie wordt gevraagd om een nadere verduidelijking van een antwoord in de memorie van antwoord. In de Grondwet wordt inderdaad geen onderscheid gemaakt tussen de openbare lichamen als zodanig en dat is dan ook niet bedoeld in de memorie van antwoord. Mijn bovenstaande antwoord is gegeven in reactie op de vraag of er ook een experimenteerbepaling is opgenomen in wetgeving rondom andere openbare lichamen voor beroep en bedrijf. Ik licht daar toe dat naar het oordeel van de regering voor de vraag over het al dan niet invoegen van een experimenteerbepaling en de formulering daarvan, geen vergelijking te maken is met de andere openbare lichamen gelet op de aard van de werkzaamheden van deze verschillende lichamen. De Loodsenwet en dit wijzigingsvoorstel geven juist invulling aan artikel 134 van de Grondwet, ter bescherming van de belangen van het Nederlandse Loodswezen en van de publieke belangen veiligheid en het vlotte verloop van het scheepvaartverkeer.

Kan de regering aangeven of het huidige wetsvoorstel in overeenstemming is met aanwijzing 2.41 van de Aanwijzingen voor de regelgeving? Zo nee, waarom wordt daarvan afgeweken? Zo ja, voldoet de onderhavige wet aan de scherpte die voormelde aanwijzing 2.41 lid 1 eist? Namelijk, de leden van de fractie van de ChristenUnie citeren de toelichting bij lid 1, «Zoals bij elke delegatiegrondslag dient ook in een experimenteergrondslag het onderwerp waarop een vast te stellen experimentele regeling betrekking kan hebben, zo concreet en nauwkeurig mogelijk te worden begrensd.» Is de regering het met deze leden eens dat de zinsnede uit artikel 2a lid 2 van het wetsvoorstel «een andere invulling van de wijze van functie-uitoefening van de loods» de kern van het loodswezen betreft en moeilijk gelezen kan worden als een «zo concreet en nauwkeurig mogelijke begrenzing»?

⁴ Kamerstukken I 2021/2022, 35 720, C, p. 7.

*Kan de regering vanuit deze overwegingen nogmaals reflecteren op de vraag die de leden van de fractie van de ChristenUnie hebben gesteld over rechtszekerheid?*⁵

*Op welke manier kan de regering de betrokkenheid van beide Kamers versterken als experimenten betrekking hebben op de kern van het loodswezen, namelijk, een andere invulling van de wijze waarop de loods zijn of haar functie uitoefent?*⁶ *Daar komt het volgende bij. Uit de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel⁷ blijkt dat de regering geen concrete voornemens om te experimenteren heeft, maar de gelegenheid wil bieden tot experimenten. Kan de regering aangeven dat de bewoordingen in deze memorie van toelichting voldoen aan het vereiste «zo concreet en nauwkeurig mogelijke begrenzing»?*

De leden van de fractie van de ChristenUnie stellen hierboven verschillende, maar samenhangende vragen. In reactie op deze vragen kan worden opgemerkt dat door het opnemen van de experimenteerbepaling kan worden getoetst of een andere wijze van functie-uitoefening van registerloodsen geen afbreuk doet aan de veiligheid en het vlotte verloop van het scheepvaartverkeer. Zoals hierboven geschetst, is en blijft het waarborgen van die publieke belangen voorop staan. Naar aanleiding van het advies van de Afdeling advisering is het oogmerk in artikel 2a, eerste lid, zo nauwkeurig mogelijk geconcretiseerd, in lijn met Aanwijzing 2.41, eerste lid. Aan artikel 2a, tweede lid, is toen toegevoegd voor welke gevallen geëxperimenteerd kan worden met een andere invulling van de wijze van functie-uitoefening van registerloodsen en is in het derde lid expliciet een relatie gelegd met de belangen, genoemd in artikel 3 van de Scheepvaartverkeerswet. Het afdekken van alle mogelijke toekomstige gevallen waarin een experiment wenselijk kan zijn, is echter op voorhand in het wetsvoorstel niet mogelijk. Naar het oordeel van de regering waarborgt de delegatiegrondslag in het voorliggende wetsvoorstel de veiligheid en het vlotte verloop van het scheepvaartverkeer, biedt het rechtszekerheid aan het Loodswezen, bijvoorbeeld doordat een experiment is beperkt in duur, en worden innovatieve ontwikkelingen gestimuleerd. Doordat ook de rest van de Loodsenwet, met inbegrip van artikel 2, zesde lid, (nieuw⁸) dat verwijst naar de publieke belangen in de Scheepvaartverkeerswet, en bijvoorbeeld de Loodsplichtregelgeving onverminderd blijven gelden tijdens een experiment, wordt de rechtszekerheid van het Loodswezen niet aangetast door de mogelijkheid om een experiment in te stellen. Met een experiment onder artikel 2a kan immers niet worden geëxperimenteerd met de loodsplicht als zodanig. De loodsplicht is namelijk niet in de Loodsenwet geregeld, maar in andere regelgeving hangend onder de Scheepvaartverkeerswet. Artikel 2a biedt daardoor geen mogelijkheid om dit aspect mee te nemen in een experiment gebaseerd op dat artikel.

Daarnaast zijn in artikel 2a diverse waarborgen gesteld voor de uitwerking van een experiment bij amvb, die eveneens bijdragen aan de rechtszekerheid van het Loodswezen. Hierbij moet worden gedacht aan de betrokkenheid van het Loodswezen in de voorfase, de maximale duur van het experiment en het feit dat het doel van dat experiment zal worden geconcretiseerd bij amvb, ingevolge artikel 2a, derde lid, onderdeel a, en dat vervolgens wordt getoetst door de Afdeling advisering van de Raad van State. In de voorbereiding van het wetsvoorstel is daarover ook uitvoering met het Loodswezen gesproken. Zoals hierboven in reactie op

⁵ Kamerstukken I 2021/2022, 35 720, B, p. 5.

⁶ Kamerstukken II 2020/2021, 35 720, nr. 3, p. 10.

⁷ Kamerstukken II 2020/2021, 35 720, nr. 3, p. 25.

⁸ Het huidige artikel 2, derde lid, van de Loodsenwet.

de vraag van de leden van de GroenLinks-fractie is toegelicht, zijn er zodanige waarborgen gesteld in de regelgeving, met inbegrip van een toets door de Afdeling advisering, dat er geen bijzondere reden is tot het opnemen van een voorhangbepaling ten aanzien van de uitwerking van het experiment bij amvb.

De Minister van Infrastructuur en Waterstaat,
B. Visser