

Retouradres: Postbus 16228 2500 BE Den Haag

Aan de minister voor Infrastructuur en Waterstaat
Mevrouw drs. C. van Nieuwenhuizen
Postbus 20901
2500 EK DEN HAAG

Datum
30 augustus 2018

Onderwerp
Loodsplichtbesluit 2020
en Loodsplichtregeling
2020

Uw kenmerk

Ons kenmerk
MvH/RvZ/MK/RS/bs/
ATR0109/2018-U120

Bijlage(n)

Geachte mevrouw Van Nieuwenhuizen,

Op 13 juni 2018 is aan ATR voor advies aangeboden het concept van het Loodsplichtbesluit 2020 en de Loodsplichtregeling 2020. Er is ook een internetconsultatie gestart. Hiervan loopt de reactietermijn op 13 september 2018 af.

Aanleiding en context van besluit en regeling zijn de volgende. Bij binnenkomst en vertrek uit een zeehaven is een kapitein van een zeeschip verplicht om van de diensten van een loods gebruik te maken. In een aantal gevallen is vrijstelling of ontheffing van deze loodsplicht mogelijk. Bij het verlenen van deze vrijstelling en ontheffing wordt onder meer gekeken naar de kenmerken van het schip en de kwaliteiten en ervaring van de kapitein. Vrijstellingen en ontheffingen verschillen qua eisen voor de vijf zeehavengebieden in Nederland: Rotterdam, Amsterdam, Scheveningen, Schelderegio en Noord Nederland (Eemshaven). Voor het Scheldegebied geldt een afzonderlijke regeling, te weten het Scheldereglement (een verdrag met België). Per jaar zijn er circa 144.000 reizen van zeeschepen. Bij circa 92.000 ervan wordt verplicht gebruik gemaakt van een loods. Al een geruime tijd pleiten reders, loodsen en (rijks)havenmeesters voor een herziening van de loodsplicht. Het huidige stelsel van vrijstellingen en ontheffingen achten zij te complex, ondoorzichtig en versnipperd. Bovendien zijn er grote verschillen in de voorwaarden voor vrijstellingen en ontheffingen. Zo zijn de huidige vrijstellingen voor 'registerschepen' (kleine zeeschepen) uitsluitend gekoppeld aan de scheepskenmerken (lengte, breedte, diepgang). Er zijn bij deze schepen geen eisen aan de kapitein of eerste stuurman gesteld, terwijl dat bij de vrijstellingen en ontheffingen voor andere schepen wel het geval is. Tot slot zijn de coördinaten waarmee het loodsplichtig vaarwater is aangegeven op onderdelen verouderd en niet meer correct.

Het doel van besluit en regeling is om meer uniformiteit in het regime van loodsplichtvrijstellingen en ontheffingen te brengen. Besluit en regeling introduceren het zogeheten Pilotage Exemption Certificate (PEC) regime. Een PEC biedt een kapitein of een eerste stuurman, na afronding van

Contact

Rijnstraat 50
2515 XP Den Haag

Postbus 16228
2500 BE Den Haag

T (070) 310 86 66
info@atr-regeldruk.nl

www.atr-regeldruk.nl

een daartoe strekkende opleiding, de mogelijkheid voor een bepaald schip op een bepaald traject vrijstelling van de loodsplicht te krijgen. Kapitein en eerste stuurman van een schip kunnen een PEC aanvragen. Zij kunnen elk over meerdere PEC's beschikken: voor elk afzonderlijk traject en elk afzonderlijk schip is een PEC vereist. Er zijn vier PEC's die in zwaarte van elkaar verschillen (PEC's A tot en met D). Met het PEC-systeem is voor kapitein en stuurman op voorhand duidelijk welke kennis en kunde vereist is voor een traject in een zeehavengebied in Nederland. De regeling legt per zeehavengebied in Nederland vast voor welk schip (onder meer door middel van eisen aan breedte, diepte en lengte), welk traject (binnen het zeehavengebied) en met welke PEC (kennis en kunde) de vrijstelling van de loodplicht geldt.

Toetsingskader

ATR beoordeelt de gevolgen voor de regeldruk aan de hand van het volgende toetsingskader:

1. Nuloptie (nut en noodzaak): is er een taak voor de overheid en is wetgeving het meest aangewezen instrument?
2. Zijn er minder belastende alternatieven mogelijk?
3. Is gekozen voor een uitvoeringswijze die werkbaar is voor de doelgroepen die de wetgeving moeten naleven?
4. Zijn de gevolgen voor de regeldruk volledig en juist in beeld gebracht?

Bevindingen

1. Nut en noodzaak

Nut en noodzaak van het Loodsplichtbesluit 2020 en de Loodsplichtregeling 2020 zijn in de toelichting uitgebreid beschreven. De noodzaak tot wijziging van de huidige regelingen is ingegeven door de complexiteit en ondoorzichtigheid van het huidige stelsel van vrijstellingen en ontheffingen van de loodsplicht. Er gelden op dit moment bij de vrijstellingen en ontheffingen verschillende eisen om niet loodsplichtig te zijn. Er zijn ook afzonderlijke procedures om de benodigde documenten (vrijstellingsverklaringen en ontheffingen) te verkrijgen. Verder is er volgens de toelichting bij het voorstel in de praktijk behoefte aan het actualiseren van een aantal bepalingen rondom de loodsplicht, omdat deze inmiddels achterhaald zijn. De toelichting vermeldt dat de probleemsignalering en analyse (mede) afkomstig zijn van de (rijks)havenmeesters en de loodsencorporatie. Ten behoeve van de probleemanalyse zijn ook de regionale stakeholders (zoals redersverenigingen) geconsulteerd.

Het doel van besluit en regeling is om de complexiteit van het stelsel te beperken en meer uniformiteit in het regime van vrijstellingen en ontheffingen van de loodsplicht te brengen. Om dat te bereiken gaat in het vervolg gewerkt worden met het PEC. Het PEC-systeem is bedoeld om na afronding van de opleiding op uniforme en eenduidige wijze voor kapiteins en eerste stuurmannen vast te leggen voor welk schip en welk traject (bij een zeehaven) zij over een PEC (en welk PEC) moeten beschikken om voor het desbetreffende schip en traject van de loodsplicht vrijgesteld te zijn. Om de introductie van het PEC-systeem en zo ook de wijziging en actualisering van de eisen mogelijk te maken is een wijziging van het Loodsplichtbesluit en de Loodsplichtregeling noodzakelijk. De toelichting biedt voldoende zicht op nut en noodzaak van de wijziging. Het geeft naar het oordeel van het college geen aanleiding tot het maken van opmerkingen.

2. Minder belastende alternatieven

Bij de wijziging van het Loodsplichtbesluit en de Loodsplichtregeling gaat het er om een optimale balans te vinden tussen enerzijds eenvoud en doorzichtigheid van het vrijstellingen- en ontheffingenstelsel en anderzijds het behoud van nautische veiligheid. Ook moet het stelsel in voldoende mate rekening houden met de grote verscheidenheid aan zeehavens in Nederland (verschillen in stroming, getijden, windstromen en dergelijk). Het PEC-systeem is – waar het nu al functioneert - geschikt gebleken om (op voorhand) aan de hand van uniforme criteria de kennis en ervaring van kapiteins en eerste stuurmannen voor (typen) schepen en trajecten vast te leggen. Het PEC wordt inmiddels al in nagenoeg alle andere Europese landen toegepast. Als gevolg van de grotere uniformiteit en doorzichtigheid in de criteria is met het PEC het stelsel van vrijstellingen minder complex en ondoorzichtig. Een minder belastend alternatief om meer eenvoud te realiseren zonder afbreuk te doen aan de nautische veiligheid is op dit moment niet voorhanden. Daarom is de argumentatie in de toelichting voor de keuze van het PEC naar het oordeel van het college toereikend. De toelichting geeft op het punt van mogelijk minder belastende alternatieven geen aanleiding tot het maken van opmerkingen. De reductie in complexiteit als gevolg van de introductie van het PEC neemt niet weg dat besluit en regeling qua opsomming van situaties, scheepskenmerken en eisen nog altijd zeer omvangrijk zijn. Door de grote verscheidenheid aan schepen en scheepskenmerken, alsmede de verschillende specifieke kenmerken van (delen van) de zeehavens, kan dat echter niet anders.

3. Werkbaarheid

De probleemanalyse van het huidige stelsel is (mede) afkomstig van de (rijks)havenmeester, de loodsencorporatie en de redersverenigingen. Zij hebben ook de (eerste) voorstellen tot wijziging van de regelingen gedaan. De betrokken organisaties delen nut en noodzaak om met het PEC-systeem te werken. Besluit en regeling zijn in nauw overleg met alle betrokkenen uit de sector uitgewerkt. De nauwe betrokkenheid was niet alleen van belang vanwege het gedeelde belang bij nautische veiligheid en eenvoud van het stelsel. Betrokkenheid was en is ook aangewezen om voldoende draagvlak voor het nieuwe stelsel te krijgen en inzicht te verkrijgen in de financiële effecten die als gevolg van de wijzigingen optreden. Bijvoorbeeld: meer vrijstellingen van de loodsplicht betekenen minder inhoudelijke nalevingskosten voor rederijen, maar tegelijkertijd ook omzetverlies voor de loodsen. Betrokkenheid is uiteindelijk ook nodig (gebleken) om tot een voor allen werkbaar stelsel te komen. De toelichting beschrijft op welke wijze partijen bij de ontwikkeling van besluit en regeling betrokken zijn geweest. De toelichting biedt inzicht in de bevindingen op alle hiervoor genoemde aspecten (kosten, werkbaarheid en dergelijke). Naar het oordeel van het college legt deze betrokkenheid een solide basis om tot een in de praktijk werkbaar stelsel van vrijstellingen in Nederland te komen. Het PEC-systeem is overigens al in nagenoeg alle andere Europese landen ingevoerd en aldaar werkbaar gebleken. Overigens bevat het besluit ook nog een experimenteerbepaling. Deze biedt de mogelijkheid tot experimenten om onder meer de werkbaarheid van het stelsel (verder) te verbeteren. De toelichting geeft op het punt van de werkbaarheid van het stelsel geen aanleiding tot het maken van opmerkingen.

Regeldrukgevolgen zullen voor alle betrokkenen (loodsen, rederijen, kapiteins, eerste stuurmannen) merkbaar zijn. Zo moet de kapitein, en zo ook de eerste stuurman, in het vervolg een PEC aanvragen.¹ Daartegenover staat dat een afgegeven PEC voor onbepaalde tijd geldig is, terwijl de huidige verklaringen van vrijstelling slechts voor één of twee jaar worden afgegeven.

¹ Beide dienen over de vereiste PEC te beschikken.

De kosten voor rederijen gaan afnemen, omdat er als gevolg van de gewijzigde regelgeving meer vrijstellingen van de loodsplicht worden verwacht. De toelichting beschrijft zeer gedetailleerd deze effecten. De merkbaarheid geeft het college geen aanleiding tot het maken van opmerkingen.

4. Gevolgen regeldruk

In de toelichting is een uitgebreide paragraaf over de gevolgen van de wijzigingen opgenomen. De paragraaf brengt zowel de eenmalige als de structurele effecten in beeld. Zij beschrijft de effecten op handelingsniveau uitgesplitst naar de doelgroepen reders, kapiteins en loodsen. De structurele vermindering van de regeldruk bedraagt in totaal bijna 3 miljoen euro. De paragraaf gaat niet alleen in op de gevolgen voor de administratieve lasten en de inhoudelijke nalevingskosten (de regeldruk), maar ook op de financiële kosten en de gevolgen voor de omzet (van de loodsen). Met toevoeging van deze cijfers bestaat zicht op alle financiële gevolgen van de wijzigingen. De bevindingen ten aanzien van al deze effecten lopen echter nogal door elkaar heen. Daardoor is het lastig een goed en volledig beeld van de effecten voor de regeldruk te krijgen. Zo zijn in de tabellen van de paragraaf zowel de financiële kosten (de leges voor de aanvraag van een PEC) als de inhoudelijke nalevingskosten en de administratieve lasten bij elkaar opgeteld. Hierdoor is het totaaleffect voor de regeldruk niet afzonderlijk zichtbaar. Om de effecten voor de regeldruk beter inzichtelijk te maken valt te overwegen om deze gevolgen in de definitieve versie van de toelichting in een afzonderlijke paragraaf op te nemen en ook de overige effecten in een eigen – afzonderlijke - paragraaf op te nemen. Mocht ook in de definitieve versie met één gezamenlijke paragraaf gewerkt worden, dan verdient de aanbeveling om de verschillende effecten in tekst en tabellen beter uit elkaar te houden, bijvoorbeeld door in de tekst met sub kopjes (regeldruk en overige effecten) te werken.

In de paragraaf² zijn bij de gevolgen voor de loodsen ook cijfers over de omzetontwikkeling opgenomen. Deze cijfers zijn afkomstig van de Nederlandse loodsencoöperatie (Nlc). Ze suggereren dat het (negatieve) effect voor hun omzet groter is dan de vermindering van de inhoudelijke nalevingskosten voor rederijen. Onduidelijk is hoe dit kan, aangezien tussen omzet voor de loodsen en inhoudelijke nalevingskosten voor de rederijen een duidelijke samenhang bestaat. Minder omzet voor een loods betekent per definitie lagere nalevingskosten voor een rederij. Het college mist een passage over de samenhang tussen de raming van de inhoudelijke nalevingskosten en de omzetontwikkeling die de Nlc schetst. Meer specifiek is antwoord nodig op de vraag welke betekenis de cijfers van de Nlc voor de raming van de inhoudelijke nalevingskosten van de rederijen heeft of moet hebben. Het verdient aanbeveling deze passage in de toelichting in afstemming met de rederijen en loodsen te verduidelijken.

De tabel op bladzijde 32 van de toelichting vermeldt ook een vermindering van de inhoudelijke nalevingskosten voor de Schelderegio. Deze vermindering is echter niet aan dit besluit toe te rekenen. Het besluit is namelijk niet van toepassing op de Schelderegio. Daarvoor is het Scheldereglement (een verdrag met België) van kracht. Het voornemen is om dit reglement in de geest van besluit en regeling aan te passen is onvoldoende om bij dit besluit al met die effecten rekening te houden. Een vergelijkbare opmerking is te maken over de effecten voor kapiteins van LNG-bunkerscheperen. De toelichting voorziet een besparing in de kosten van circa 100.000 euro. Ook voor deze besparing geldt dat die niet als rechtstreeks gevolg van dit besluit kan worden

² Zie blz. 34 van de concepttoelichting op het Loodsplichtbesluit 2020

aangemerkt. De reden hiervan is dat er op dit moment nog geen LNG-bunkerschepen de Rotterdamse haven aandoen.

4.1 Het college adviseert de toelichting op basis van de gemaakte opmerkingen aan te passen.

Dictum

Nut en noodzaak van de maatregelen zijn duidelijk en adequaat in de toelichting gemotiveerd. Er is geen minder belastend alternatief voorhanden. Wel is aanpassing van de paragraaf over de gevolgen gewenst om een beter inzicht in de omvang van de (specifieke en totale) gevolgen voor de regeldruk te hebben. Daarom is het dictum:

Besluit en Regeling vaststellen, nadat met de adviespunten rekening is gehouden.

Het college vertrouwt erop u hiermee voldoende te hebben geïnformeerd.

Hoogachtend,

w.g.

M.A. van Hees
Voorzitter

R.W. van Zijp
Secretaris