

Vergaderjaar 2006–2007

30 913

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

Nr. 4

ADVIES RAAD VAN STATE EN NADER RAPPORT¹

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Raad van State d.d. 3 november 2006 en het nader rapport d.d. 11 december 2006, aangeboden aan de Koningin door de minister van Verkeer en Waterstaat. Het advies van de Raad van State is cursief afgedrukt.

Bij Kabinetsmissive van 20 september 2006, no. 06.003382, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Verkeer en Waterstaat, bij de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet tot wijziging van de Loodsenwet en enige andere wetten in verband met de invoering van markttoezicht op het aanbod van dienstverlening door registerloodsen en een herziening van de loodsgeldtariefstructuur (Wet markttoezicht registerloodsen), met memorie van toelichting.

Het wetsvoorstel strekt tot invoering van sectorspecifiek markttoezicht op het Loodswezen door de Vervoerkamer van de Nederlandse Mededingingsautoriteit (hierna: NMa). Het doel van het voorstel is om te komen tot kostengeoriënteerde tarieven en afbouw van de kruissubsidiëring tussen verschillende regio's en scheepsklassen. De Raad van State onderschrijft de strekking van het wetsvoorstel, maar maakt opmerkingen over de verhouding tussen markttoezicht en marktwerking, over de relatie tussen de Minister van Verkeer en Waterstaat en de NMa, over de bundeling van taken binnen de NMa, over de afbouw van de kruisfinanciering in het loodswezen, over de in het wetsvoorstel opgenomen verwijzingen naar de Mededingingswet en over het verbeuren van boetes en dwangsommen bij de corporaties. Hij is van oordeel dat in verband daarmee aanpassing van het voorstel wenselijk is.

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 20 september 2006, nr. 06.003382, machtigde Uwe Majesteit de Raad van State zijn advies inzake het bovenvermelde voorstel van wet rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 3 november 2006, nr. W09.06.0387/V, bied ik U hierbij aan.

De Raad van State onderschrijft de strekking van het wetsvoorstel, maar maakt daarbij wel opmerkingen over verschillende onderdelen daarvan.

1. Markttoezicht en marktwerking

Het wetsvoorstel bevat een regeling voor markttoezicht op het loodswezen door (de Vervoerkamer van) de NMa. De bedoeling van deze regeling is tweeledig. De regeling moet het loodswezen voorbereiden op marktwerking per 2019 en het loodswezen ertoe bewegen het prijsniveau van de aangeboden

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

diensten zodanig aan te passen dat sprake is van een voor de markt aanvaardbare verhouding tussen prijs en prestatie. Al sinds de verzelfstandiging van het Loodswezen in 1988 wijzen havenbeheerders, reders en andere bedrijven uit de maritieme sector erop dat naar hun oordeel de loodsgeldtarieven te hoog zijn en dat een behoorlijke verhouding tussen prijs en prestatie ontbreekt. De regering meent dat het marktmechanisme benut moet worden om een optimale verhouding tussen prijs en prestatie te bewerkstelligen. De geldende wetgeving, de daarop toegesneden juridische structuur van het loodswezen en de pensioenproblematiek maken het echter niet goed mogelijk dat registerloodsen zonder meer in concurrentie met elkaar treden.¹ Vandaar de keuze van de regering om gedurende een overgangperiode een regeling voor markttoezicht via tariefregulering in te lassen alvorens in 2019 over te gaan tot introductie van marktwerking.²

De Raad onderschrijft de noodzaak van een regeling voor markttoezicht in de vorm van tariefregulering om tot een betere verhouding tussen prijs en prestatie te komen. Voorkomen moet worden dat het loodswezen als wettelijk gereguleerd collectief monopolie misbruik maakt van dit monopolie door onredelijke tarieven te hanteren. Het infrastructuurgebonden karakter van de markt voor loodsdiensten, de aan een haven gekoppelde specifieke deskundigheid van loodsen, het ontbreken van alternatieven voor loodsdiensten en de structuur van het Loodswezen staan in de weg aan concurrentie tussen registerloodsen.³ Vanuit dit perspectief bekeken is het de Raad op voorhand niet duidelijk hoe de regering zich de marktwerking in 2019 voorstelt en hoe deze regeling ertoe kan leiden dat het loodswezen adequaat wordt voorbereid op de introductie daarvan. De Raad adviseert in de toelichting aandacht te besteden aan deze vraag.

1. Het wetsvoorstel is in belangrijke mate een uitwerking van het bij brief van de Minister van Verkeer en Waterstaat aan de voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal van 21 juni 2004 bekend gemaakte kabinetsbesluit (Kamerstukken II 2003/04, 24 036, nr. 302).

In dat kabinetsbesluit is niet verwoord dat er in 2019 marktwerking wordt geïntroduceerd bij het loodsen van zeeschepen, maar dat de beslissing om daartoe over te gaan tot dat jaar wordt opgeschort. In het kabinetsbesluit wordt niet voor niets het woord «eventueel» gebruikt: thans valt nog onvoldoende te voorzien hoe de markt van de loodsdienstverlening er uit zal komen te zien en hoe deze dan zou moeten worden georganiseerd. Exogene ontwikkelingen kunnen bepalend zijn voor (verdere) groei of krimp van het wereldwijde scheepvaartaanbod. Endogene – vooral technologische – ontwikkelingen aan boord van schepen en aan de wal kunnen aanleiding zijn het loodsen aan boord niet langer als regel voor te schrijven, maar loodsdienstverlening vanaf de wal op vergelijkbare voet mogelijk te maken. Bij die laatste vorm van loodsdienstverlening is het in beginsel mogelijk meer dan één schip tegelijk te loodsen, zodat in ieder geval in theorie met een geringer aantal loodsen kan worden volstaan.

Het wetsvoorstel is er niet op gericht om marktwerking te introduceren. Wel wordt getracht om een aantal belemmeringen weg te nemen die een goed functioneren van de markt thans in de weg staan, zoals de pensioenregeling. Langs die weg kunnen wel de omstandigheden worden gewijzigd, zodanig dat het kabinet in de toekomst in staat is een verantwoord besluit te nemen over de invoering van marktwerking.

In de periode tot 2019 wordt het beleid voortgezet dat in paragraaf III van evenbedoeld kabinetsbesluit is uiteengezet: een verdere beheerste flexibilisering van de loodsplicht, die er op is gericht om waar dit mogelijk is loodsplicht op maat te kunnen bieden voor de scheepvaart die dat nodig heeft, en een verdere regionalisering van de loodsplicht, waarbij de nodige bevoegdheden voor het opleggen of ontheffen van loodsplicht op het regionaal verantwoordelijke, en deskundige niveau wordt gelegd. Ook dit beleid zal van invloed zijn op de omvang van de loodsdienstverlening. Ook langs die weg wordt de beslissing om over te gaan op marktwerking dus beïnvloed.

In dit stadium beoogt ondergetekende niet meer dan enkele jaren voorafgaand aan 2019 overleg te starten met alle betrokken partijen over de invulling van de dan nog resterende periode. Mogelijk kan dit samenvallen met een periodieke evaluatie.

¹ Zie de paragrafen 1 en 2 van het algemene deel van de memorie van toelichting.

² De duur van deze overgangperiode is ingegeven door de benodigde tijd om te komen tot een verantwoorde oplossing voor de pensioenproblematiek in de loodssector.

³ Zie ook de Brief van de Minister van Verkeer en Waterstaat aan de voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal van 21 juni 2004, Kamerstukken II 2003/04, 24 036, nr. 302, blz. 2–3. In deze brief gaat de minister onder meer op het eindadvies van Koopmans over introductie van marktwerking in het loodswezen.

De Raad van State adviseert in de memorie van toelichting in te gaan op de periode na 2019. Aan dit advies is gevolg gegeven. Bovenstaande beschouwing is in paragraaf 2.12 van de memorie van toelichting verwerkt.

2. De relatie tussen de minister van Verkeer en Waterstaat en de NMa Volgens de huidige Scheepvaartverkeerswet vindt de tariefstelling voor het loodsen van schepen plaats door de minister van Verkeer en Waterstaat op basis van een voorstel van het Loodswezen. Het wetsvoorstel verandert dit door de bevoegdheid tot het vaststellen van de tarieven over te hevelen naar de raad van bestuur van de NMa (de Vervoerkamer; zie artikel 27f). Het doel van deze regeling is primair het bereiken van een betere verhouding tussen prijs en prestatie bij de loodsdienstverlening. Het toezicht op en de handhaving van de naleving van de vastgestelde tarieven is in dat kader eveneens aan de raad van bestuur van de NMa opgedragen (zie de artikelen 45b en 45f van de Loodsenwet). Artikel 45e van het wetsvoorstel verleent de minister van Verkeer en Waterstaat de bevoegdheid om beleidsregels vast te stellen met betrekking tot de uitoefening van de bevoegdheden door de raad van bestuur van de NMa. Op die manier behoudt de minister van Verkeer en Waterstaat de mogelijkheid om aan zijn eindverantwoordelijkheid voor het loodswezen als geheel vorm te geven.

De Raad is van oordeel dat de bevoegdheid van de minister van Verkeer en Waterstaat tot het vaststellen van beleidsregels met betrekking tot de uitoefening van de bevoegdheden door de raad van bestuur van de NMa niet volledig waarborgt, dat de minister de eindverantwoordelijkheid heeft voor het loodswezen als geheel. De minister kan immers geen invloed uitoefenen op de tariefstelling van de loodsdiensten in een concrete periode. Gezien het feit dat de verantwoordelijkheid voor deze tariefstelling niet los gezien kan worden van de eindverantwoordelijkheid voor het loodswezen als geheel en het feit dat in deze sector, anders dan in andere sectoren (bijvoorbeeld energie), nog geen marktwerking aanwezig is, adviseert de Raad in de toelichting nader in te gaan op de verantwoordelijkheid van de minister van Verkeer en Waterstaat voor het handelen van de NMa. Tevens adviseert hij in het wetsvoorstel een bevoegdheid op te nemen voor de minister van Verkeer en Waterstaat om de door de NMa vastgestelde tarieven goed te keuren.

2. De Raad van State is van oordeel dat de in het wetsvoorstel opgenomen bevoegdheid van de Minister van Verkeer en Waterstaat tot het vaststellen van beleidsregels met betrekking tot de uitoefening van bevoegdheden door de raad van bestuur van de NMa niet volledig waarborgt dat de Minister een eindverantwoordelijkheid heeft voor het Loodswezen als geheel. De Raad mist in het wetsvoorstel met name een meer rechtstreekse invloed van de Minister op de tariefsvorming in een concrete periode en beveelt dan ook aan nader in te gaan op de verhouding tussen de Minister en de raad van bestuur. Meer concreet adviseert het college te voorzien in een goedkeuringsbevoegdheid van de Minister op tariefbesluiten van de raad van bestuur.

Ondergetekende acht het gezien strekking van 's Raads advies op dit punt zinvol nader in te gaan op de onderlinge verhouding tussen de Minister van Verkeer en Waterstaat, het Loodswezen en de raad van bestuur van de Nederlandse Mededingingsautoriteit (NMa) en de daarbij in te zetten beïnvloedingsmogelijkheden.

De Minister van Verkeer en Waterstaat is primair eindverantwoordelijk voor de veiligheid en het vlotte verloop van het scheepvaartverkeer op de scheepvaartwegen die in beheer zijn bij het Rijk. Die eindverantwoordelijkheid behoeft niet noodzakelijkerwijs steeds tot uitdrukking te komen in bevoegdheden die de Minister van Verkeer en Waterstaat zelf, dan wel onder onverminderde verantwoordelijkheid, in mandaat uitoefent of in feitelijke handelingen die telkens onder ministeriële verantwoordelijkheid worden uitgeoefend. Wat betreft het loodsen van zeeschepen is reeds in 1988 door de wetgever besloten dat die taak niet langer onder rechtstreekse verantwoordelijkheid van de Minister van Verkeer en Waterstaat wordt uitgeoefend, maar dat deze wordt opgedragen aan zelfstandige ondernemers, onder de benaming registerloodsen. De taken die sinds 1988 bij de Minister van Verkeer en Waterstaat zijn gebleven, beperken zich tot een geclausuleerd preventief toezicht en een repressief toezicht op de door de Nederlandse loodsencorporatie vastgestelde verordeningen en besluiten en het vaststellen van de loodsgeldtarieven. Uiteraard behoudt de Minister van Verkeer en Waterstaat daarnaast wel de

eindverantwoordelijkheid voor de wetgeving die betrekking heeft op het Loodswezen.

De verhouding tussen de Minister van Verkeer en Waterstaat en het Loodswezen is zowel thans, als na inwerkingtreding van het wetsvoorstel als volgt. In de eerste plaats moet de wetgeving enerzijds garanderen dat het Loodswezen voor de zeescheepvaart een zodanige toegevoegde waarde heeft dat de veiligheid optimaal gewaarborgd is, maar moet diezelfde wetgeving anderzijds voorkomen dat door een onvoldoende benutting van moderne communicatietechnieken en een al te centralistische benadering van de verantwoordelijkheid voor de veiligheid van ieder afzonderlijk zeeschip een onevenwichtige opstapeling van veiligheidsinstrumenten plaatsvindt. In de tweede plaats moet de wetgeving een behoorlijke regeling treffen van de voorwaarden waaronder de uitoefening van de wettelijke taken door registerloodsen plaatsvindt: een minimumniveau van opleiding en examinering van registerloodsen, een behoorlijk systeem van besluitvorming binnen de loodsencorporaties, een regeling van inschrijving van de leden van de corporaties, van de bevoegdheidsopbouw en van het loodsentuchtrecht. In de derde plaats moet de wetgeving zorg dragen voor een zodanige financiering van de wettelijke taken van registerloodsen dat enerzijds gewaarborgd blijft dat er sprake is van continuïteit van die taakuitoefening, maar dat anderzijds degenen die hiervoor uiteindelijk de rekening betalen niet méér betalen dan nodig is voor die continuïteit, en waarbij tevens rekening wordt gehouden met het vrije ondernemerschap van de registerloodsen. In de afgelopen decennia is voldoende gebleken dat dit stelsel bevredigend functioneert. De Minister van Verkeer en Waterstaat kan met zijn eindverantwoordelijkheid voor de wetgeving en met de in de Loodsenwet opgenomen toezichtsinstrumenten in voldoende mate verantwoordelijkheid nemen voor het Loodswezen. Dat is iets anders dan de verantwoordelijkheid voor het Loodswezen als geheel, zoals de Raad van State die blijkens zijn advies ziet.

Op één punt functioneert het stelsel minder bevredigend, en dat is bij de vaststelling van de loodsgeldtarieven. Aanvankelijk was de overheid rechthebbende op de totale loodsgeldopbrengst. Het tarief werd bij algemene maatregel van bestuur vastgesteld. Van de totale opbrengst werd een deel ingehouden dat was bestemd voor de financiering van de door de overheid in stand gehouden verkeersbegeleidingssystemen. Het resterende bedrag werd overgemaakt aan het Loodswezen. Met de wijziging van de Scheepvaartverkeerswet en de Loodsenwet die op 1 oktober 1995 in werking is getreden, is een bewuste keuze gemaakt de invloed van de Minister van Verkeer en Waterstaat op de loodsgeldtarieven te beperken tot een toetsing aan het recht en het algemeen belang van de tariefvoorstellen van het Loodswezen. Het blijkt dat het streven van de registerloodsen naar een winstgevend tarief en het streven van de scheepvaart- en havensector naar een zo laag mogelijk tarief in de regel niet leidt tot overeenstemming. Die overeenstemming zal naar de mening van ondergetekende niet tot stand komen wanneer – zoals in het bestaande stelsel – géén duidelijkheid door het Loodswezen wordt verschaft over de kostenstructuur, en zolang een kostbare prepensioenregeling niet gecontroleerd wordt afgebouwd.

Die overeenstemming kan beter worden bereikt indien een onafhankelijk toezichthouder de tarieven kan bepalen op grond van een goed inzicht in de kosten en een duidelijk plan voor de afbouw van het prepensioen. Wanneer de Minister van Verkeer en Waterstaat vervolgens een goedkeuringsrecht verkrijgt, zoals de Raad van State bepleit, ontstaat wederom een situatie waarin een politiek verantwoordelijk bewindspersoon bloot kan worden gesteld aan druk om de tarieven ook om andere redenen dan kostenoriëntatie te beïnvloeden. Voor zover het gaat om havenpolitieke belangen is dat nu transparant geregeld in het voorgestelde artikel 27d, derde lid, van de Loodsenwet. Een verdergaand systeem van beïnvloeding door de Minister doet afbreuk aan de onafhankelijkheid van de NMa.

Wat de rol van de raad van bestuur van de NMa voor het overige betreft: de raad van bestuur heeft uitsluitend op grond van dit wetsvoorstel taken en bevoegdheden. De raad oefent die in onafhankelijkheid uit. Dat neemt niet weg dat met dit wetsvoorstel beoogd wordt een bepaald beleid te verwezenlijken. De doelstellingen van het beleid zijn geformuleerd in paragraaf 3.5 van de memorie van toelichting. De verwezenlijking van dit beleid strekt zich over een lange periode uit. Het toezicht door de raad van bestuur van de NMa is een

instrument van dit beleid. Het kan om beleidsmatige redenen gewenst zijn dit beleidsinstrument in te zetten op een wijze die nu nog niet precies kan worden voorzien. Om die reden voorziet het wetsvoorstel in een bevoegdheid van de Minister van Verkeer en Waterstaat om beleidsregels vast te stellen met betrekking tot de uitoefening van bevoegdheden door de raad van bestuur van de NMa. In zoverre is er een zekere verantwoordelijkheid van de Minister van Verkeer en Waterstaat voor het handelen van de NMa. Aan verdergaande beïnvloedingsinstrumenten bestaat geen behoefte.

Het advies van de Raad om een goedkeuringsbevoegdheid voor tariefbesluiten in het wetsvoorstel op te nemen wordt dan ook niet gevolgd. Wel is het advies aanleiding geweest de memorie van toelichting uit te breiden met een paragraaf 3.7 waarin de onderlinge verhouding tussen Loodswezen, raad van bestuur van de NMa en Minister van Verkeer en Waterstaat wordt geschetst.

3. Bundeling van taken binnen de NMa

De NMa vervult in de sector van het loodswezen een baaierd van taken. Zij stelt de tarieven vast, houdt toezicht op de naleving daarvan en handhaaft de tarieven. Voorts oefent de NMa voor die diensten die de registerloodsen in concurrentie met anderen verrichten, zoals maritieme dienstverlening, het algemene mededingingstoezicht uit.

De Raad is van oordeel dat de bundeling van regulerende, toezichthoudende en handhavende taken door de NMa vragen oproept vanuit een oogpunt van «checks and balances». In de memorie van toelichting wordt bijna geen aandacht besteed aan deze vragen. Er wordt slechts zeer kort op de keuze van de markttoezichthouder ingegaan.¹ Daarbij beperkt de toelichting zich op het punt van de functiescheiding tot een verwijzing naar de taken van de Vervoerkamer van de NMa bij vervoer over de weg, over het spoor en in de lucht. De Raad acht dit een te magere motivering voor de bundeling van taken binnen de NMa. Hij adviseert daarom in de toelichting nader in te gaan op de noodzaak van een onpartijdig en deskundig orgaan voor de vaststelling van de loodsgeldtarieven. Zo nodig, dient het wetsvoorstel op dit punt te worden aangepast.

3. De Raad constateert dat het wetsvoorstel leidt tot een bundeling van taken binnen de NMa. Het college meent dat een bundeling van regulerende, toezichthoudende en handhavende taken vragen oproept uit een oogpunt van «checks and balances» binnen de NMa en meent dat daarover in ieder geval de motivering van het wetsvoorstel uitbreiding behoeft, en dan met name waar het gaat om de functiescheiding binnen de NMa.

De bundeling van taken bij de NMa moet niet worden misverstaan. Er dient er op te worden gewezen dat een dergelijke bundeling niet uniek is. De Elektriciteitswet 1998 draagt eveneens regulerende, toezichthoudende en handhavende taken op aan de raad van bestuur van de NMa.

Wat de regulerende taken betreft, deze zijn in hoofdzaak beperkt tot de goedkeuring van het kostentoe rekeningsmodel, de vaststelling van de loodsgeldtarieven en de beoordeling van de verslaggeving. De raad van bestuur van de NMa neemt de desbetreffende besluiten op grond van een aanvraag en informatie die door de algemene raad van de Nederlandse loodsencorporatie is voorbereid. De raad van bestuur van de NMa is een zelfstandig bestuursorgaan. Alleen al daarom ligt het niet voor de hand dat de Minister van Verkeer en Waterstaat zich met de interne organisatie van de NMa bezighoudt. Aangenomen moet worden dat de raad van bestuur van de NMa voldoende oog heeft voor het belang om besluiten voor te bereiden op een wijze waarmee voorkomen wordt dat de verschillende taken van de raad door elkaar lopen en daar zonedig interne waarborgen voor verschaft.

Wat de toezichthoudende en handhavende taken betreft, is het wat ondergetekende betreft vanzelfsprekend dat deze eveneens aan de raad van bestuur van de NMa zijn toebedeeld, dan wel door aan die raad aangewezen ambtenaren worden uitgeoefend. Bij de vaststelling van besluiten tot oplegging van een bestuurlijke boete zijn overigens de regels van de Mededingingswet betreffende functiescheiding bij het voorafgaand onderzoek en de beslissing van toepassing.

Overeenkomstig het advies van de Raad is paragraaf 3.6 van de memorie van toelichting op enige punten uitgebreid met korte beschouwingen over aspecten van functiescheiding.

¹ Zie paragraaf 3.6 van het algemene deel van de memorie van toelichting.

4. Afbouw kruisfinanciering

Het wetsvoorstel beoogt stapsgewijs de op basis van de bestaande tariefstructuur voorkomende kruisfinanciering in het loodswezen te beëindigen. De bedoeling is om gedurende de eerste vijf jaar na de inwerkingtreding van het wetsvoorstel de kruisfinanciering tussen de regio Rotterdam/Rijnmond enerzijds en de regio's Noord (Delfzijl/Eemshaven, Harlingen/Terschelling, Den Helder en Amsterdam/IJmuiden) en Scheldemonden anderzijds zo veel mogelijk te beëindigen. Mocht na een evaluatieronde blijken dat dit positief uitpakt, dan wordt vervolgens de kruisfinanciering tussen schepen,¹ in combinatie met het resterende deel van de kruissubsidie tussen de haven, weggewerkt. Het tempo waarin de afbouw van de kruisfinanciering plaatsvindt, wordt bepaald aan de hand van een bij ministeriële regeling te bepalen percentage, dat, uiteraard, per zeehavenregio verschillend zal zijn. Er is gekozen voor vaststelling van dit percentage bij ministeriële regeling uit havenpolitieke overwegingen. Hoewel op dit moment een redelijk vaststaand beeld bestaat over de hoogte en de aard van de kruisfinanciering, kan immers niet geheel worden uitgesloten dat sociaal-economische ontwikkelingen in de havensector vergen dat van het voorziene tempo van afbouw van de kruisfinanciering moet worden afgeweken.²

De Raad is van oordeel dat in de toelichting bij het wetsvoorstel onvoldoende aandacht wordt besteed aan de gevolgen van de afbouw van de kruisfinanciering voor de havens en de reders. De toelichting gaat bijvoorbeeld niet in op de vraag in hoeverre de tariefsverlaging die wordt gerealiseerd in de regio Rotterdam/Rijnmond (8%) opweegt tegen de tariefsverhoging in de regio Noord (100% tot 200%).² Tevens geeft de toelichting niet aan wat de consequenties zijn van de tariefstijgingen in de regio Noord voor de reders die daar hun goederen laden en lossen en derhalve voor de intensiteit van het gebruik van die havenfaciliteiten. De Raad acht het noodzakelijk dat in de toelichting nader wordt ingegaan op deze belangenafweging tussen de regio Rotterdam/Rijnmond en de andere regio's. Hij adviseert daarom de toelichting in die zin aan te vullen.

4. In paragraaf 3.5 van de memorie van toelichting is aangegeven dat het bereiken van een optimale verhouding tussen prijs en prestatie van de loodsdienstverlening een van de belangrijkste doelen van het in dit wetsvoorstel geïntroduceerde markttoezicht is. Door de huidige tariefstructuur, die de afgelopen 150 jaar niet wezenlijk is veranderd, is het tarief voor grote schepen op korte afstanden (Rotterdam) onevenredig hoger dan in gebieden waar kleinere schepen grotere afstanden afleggen (Dordrecht, Moerdijk, Harlingen, Delfzijl, Eemshaven). Dit verschil kan het best worden geïllustreerd aan de hand van het gemiddelde loodsgeldtarief. Dit bedraagt in de regio Rotterdam-Rijnmond ongeveer € 1600,- en in de regio Noord ongeveer € 400,-. Na afbouw van de kruisfinanciering zal het gemiddeld tarief in alle regio's op gelijke voet zijn vastgesteld. Zonder ingrijpen zal de bestaande onevenwichtigheid nog verder worden vergroot: containerschepen worden steeds groter, na voltooiing van de tweede Maasvlakte zullen de afstanden nog korter worden. Het in stand laten of verder laten groeien van die onevenwichtigheid is nadelig voor de positie van onze grootste haven en daarmee ook nadelig voor de economie van Nederland.

De oplossing van de kruisfinanciering heeft tot gevolg dat de prijs voor de loodsdienstverrichting in de Noord-Nederlandse havens – en een groot aantal andere kleinere havens – in relatieve zin zal stijgen. In absolute zin zal die stijging beperkt zijn. Daardoor verslechtert de positie van de kleinere scheepvaart in Noord-Nederland niet wezenlijk, zoals de Raad van State mogelijk veronderstelt.

Wat Noord-Nederland in het bijzonder betreft, wordt er op gewezen dat de Noord-Nederlandse havens voornamelijk industriehavens zijn. De daar aan- en afgevoerde goederen zijn in het algemeen niet bestemd voor doorvoer naar een achterland, maar vooral bestemd of afkomstig van havengerelateerde bedrijven. Voorbeelden zijn de brandstoffen voor de elektrische centrales bij de Eemshaven, zout in Harlingen, grondstoffen en producten van de chemische industrie in Delfzijl en de aan- en afvoer van agrarische producten uit Friesland en Groningen. De intensiteit van het gebruik van de havenfaciliteiten zal naar verwachting op peil blijven. Ook het noorden zal naar verwachting profiteren van de algehele toename van het zeevervoer.

¹ De tariefstructuur van de loodsgelden is van oudsher gebaseerd op draagkracht van het schip. Fysieke draagkracht gold in de negentiende eeuw als een bewijs voor financiële draagkracht. De financiële draagkracht heeft echter geen relatie tot de onderliggende kosten van de loondienstverlening. Het gevolg is dan ook kruisfinanciering tussen schepen. Zie ook paragraaf 4.2.2 van het algemene deel van de toelichting.

² Zie paragraaf 4.2.3 van het algemene deel van de memorie van toelichting.

Overigens is het tempo en de wijze waarop de kruisfinanciering zal worden afgebouwd in de Nationale Havenraad besproken. Daarbij hebben alle havens – ook de kleinere havens – zich uitgesproken voor de thans voorgestelde regeling. (Bron: jaarverslag Nationale Havenraad 2005, p.29 e.v.) Het advies van de Raad is overigens aanleiding geweest paragraaf 4.2.3 van de memorie van toelichting op enkele kleine onderdelen aan te scherpen.

5. De verwijzingen naar de Mededingingswet

In het voorgestelde nieuwe hoofdstuk VIIB, inzake handhaving, wordt een groot aantal bepalingen uit de Mededingingswet van overeenkomstige toepassing verklaard. De bepalingen uit de Mededingingswet bevatten deels procedureregels met betrekking tot het opleggen van een bestuurlijke boete en een last onder dwangsom en deels voorwaarden waaronder bepaalde bevoegdheden mogen worden uitgeoefend. De bepalingen in de Mededingingswet verwijzen vervolgens een aantal keren door naar de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb). Deze verwijzingstechniek komt de toegankelijkheid van het wetsvoorstel niet ten goede. Een toegankelijke regeling is te meer van belang waar het bepalingen betreft die rechtsbescherming bieden. De Raad adviseert daarom in navolging van andere sectorspecifieke marktregelgeving de relevante verwijzingen naar de Awb in het wetsvoorstel zelf op te nemen.

5. De Raad adviseert in navolging van andere sectorspecifieke marktregelgeving in het wetsvoorstel zoveel mogelijk rechtstreekse verwijzingen naar de Algemene wet bestuursrecht op te nemen.

Het is al bij de voorbereiding van het wetsvoorstel onvermijdelijk gebleken dat het wetsvoorstel in enig stadium van zijn behandeling nog in overeenstemming moet worden gebracht met het wetsvoorstel tot wijziging van de Mededingingswet als gevolg van de evaluatie van die wet (Kamerstukken 30 071), alsmede met het wetsvoorstel Vierde tranche Algemene wet bestuursrecht (Kamerstukken 29 702). Dat zal onvermijdelijk leiden tot wetgevingstechnische wijzigingen in de in het wetsvoorstel voorgestelde hoofdstukken VIIA en VIIB van de Loodsenwet.

Mede gezien het feit dat deze wetsvoorstellen reeds bij de Tweede Kamer in behandeling zijn, ligt het voor de hand de wijzigingen in een zo laat mogelijk stadium van behandeling aan te brengen. Eén of wellicht meer nota's van wijziging zullen daarvoor nodig zijn. Bij het opstellen van de desbetreffende nota's zal het advies van de Raad zo veel mogelijk worden gevolgd.

6. Verbeuren van boetes en dwangsommen

Uit de artikelen 45f, vierde lid en 45g, vijfde lid, volgt dat, indien een bestuurlijke boete of last onder dwangsom wordt opgelegd aan een loodsen-corporatie, deze bevoegd is de verbeurde boete of dwangsom te voldoen ten laste van het geïnde loodsgeld. Deze regeling is in het wetsvoorstel opgenomen, aldus de memorie van toelichting, om te voorkomen dat een boete of dwangsom moeizaam verhaald kan worden. De (publiekrechtelijke) loodsen-corporatie beschikt niet over enig eigen vermogen. Het Nederlandse Loodswezen BV, dat belast is met de inning van de loodsgelden, beschikt wel over een vermogen. Deze BV dient deze gelden uit te keren aan de maatschappen. Deze maatschappen missen rechtspersoonlijkheid en nemen als zodanig ook geen deel aan het rechtsverkeer. Zij zijn daarom ook niet eenvoudig in rechte aan te spreken, aldus de memorie van toelichting.¹

De Raad acht de motivering voor vorengenoemde regeling van het verbeuren van boetes en dwangsommen ten laste van de loodsgelden weinig overtuigend. Hij acht de redenering die ertoe strekt dat het rechtens en feitelijk niet goed mogelijk zou zijn om boetes en dwangsommen op de maten van de bij een loodsen-corporatie aangesloten maatschap te verhalen, niet overtuigend. In het kader van de gewenste marktwerking op termijn verdient het aanbeveling aan te sluiten bij gebruikelijke vermogensregelingen en geen ongebruikelijke regelingen te handhaven. Hij adviseert daarom het invoeren van een speciaal op het loodswezen gerichte regeling voor het verhalen van boetes nader te bezien.

6. De Raad adviseert de in het wetsvoorstel opgenomen regeling voor het verbeuren van opgelegde boetes en dwangsommen te herzien. Het college is

¹ Zie paragraaf 6.2 van het algemene deel van de memorie van toelichting.

van oordeel dat het aanbeveling verdient aan te sluiten bij de gebruikelijke vermogensregelingen en geen ongebruikelijke regelingen te handhaven. Aan de Raad kan worden toegegeven dat de voorgestelde regeling onorthodox is. Deze regeling is getroffen om enerzijds te verzekeren dat een opgelegde bestuurlijke boete of dwangsom daadwerkelijk kan worden geïnd, en anderzijds te verzekeren dat de financiële gevolgen van de desbetreffende sanctie worden gevoeld door degene die de overtreding heeft begaan. De nogal complexe organisatiestructuur van het Loodswezen, die er mede op gericht is de individuele registerloods zo veel mogelijk te vrijwaren van allerlei aansprakelijkheden, maakt de voorgestelde regeling nagenoeg onvermijdelijk. De Raad adviseert een zodanige regeling te ontwerpen dat boetes en dwangsommen wel bij een maatschap kunnen worden verhaald. Ondergetekende acht dit niet mogelijk. Het geldende recht met betrekking tot de maatschapsovereenkomst is hierop onvoldoende toegesneden. Een ander alternatief zou zijn in de wet te regelen dat elke registerloods hoofdelijk en voor het geheel aansprakelijk is voor elke boete of dwangsom die wordt opgelegd aan een corporatie of samenwerkingsverband waarbij hij is aangesloten. Bij feitelijk verhaal zal dit er dan toch op neer komen dat alle betrokken registerloodsen zullen moeten worden aangesproken, hetgeen de raad van bestuur van de NMa, dan wel de door hem ingeschakelde gerechtsdeurwaarder, voor een complexe situatie plaatst. Ook bij nadere afweging oordeelt ondergetekende de voorgestelde regeling het beste alternatief. Het advies van de Raad wordt dan ook niet gevolgd. Wel is de memorie van toelichting op een enkel onderdeel bijgesteld om de motivering van de voorgestelde regeling verder te verduidelijken.

7. Redactionele kanttekeningen

Voor redactionele kanttekeningen verwijst de Raad naar de bij het advies behorende bijlage.

7. De eerste redactionele kanttekening van de Raad wordt overgenomen. De Raad adviseert voorts de zinsnede «in het belang van een op de kosten gebaseerde tariefstelling» in artikel 27b, eerste lid, en de zinsnede «in het belang van de vaststelling van kostengeoriënteerde loodgeldtarieven» in 27d, eerste lid, van de Loodsenwet te laten vervallen. Hiertoe wordt niet overgegaan, omdat met de desbetreffende zinsneden uitdrukkelijk is beoogd dat bij de vaststelling van het kostentoerekeningsmodel, respectievelijk de aanwijzing van zeehavengebieden, geen andere belangen dan de genoemde betrokken mogen worden. Wel is het advies van het college aanleiding geweest de memorie van toelichting op dit punt nog iets te verduidelijken.

8. Naast de hierboven verantwoorde wijzigingen van het wetsvoorstel en de memorie van toelichting zijn de navolgende veranderingen in deze stukken aangebracht:

- In artikel I, onderdeel F, van het wetsvoorstel is het voorgestelde artikel 27d, derde lid, van de Loodsenwet geschrapt. Aan de desbetreffende indexeringsmaatregel bestaat geen behoefte meer.
- In artikel I, onderdeel F, van het wetsvoorstel is het voorgestelde artikel 27h van de Loodsenwet gepreciseerd.
- In artikel I, onderdeel F, van het wetsvoorstel is in het voorgestelde artikel 27l van de Loodsenwet de verplichting om bij algemene maatregel van bestuur regels te stellen ten aanzien van het vergelijkend onderzoek vervangen door een bevoegdheid daartoe. Dit scheelt administratieve lasten.
- In artikel II, onderdeel D, is in het voorgestelde artikel 15ba van de Scheepvaartverkeerswet de verplichting per dienst een afzonderlijke boekhouding te voeren vervangen door een verplichting binnen de boekhouding als geheel een administratief onderscheid te maken tussen de diverse diensten. Dit scheelt het Loodswezen nalevingskosten.
- In diverse bepalingen zijn kleine redactionele misstellingen hersteld.
- In de memorie van toelichting zijn enkele verwijzingen en cijfers geactualiseerd en zijn de passages die betrekking hebben op de hierboven gemotiveerde wijzigingen dienovereenkomstig bijgesteld.

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,
H. D. Tjeenk Willink*

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 Verkeer en Waterstaat,
K. M. H. Peijs

Bijlage bij het advies van de Raad van State betreffende no. W09.06.0387/V met redactionele kanttekeningen die de Raad in overweging geeft.

- In het te wijzigen artikel 1, eerste lid, van de Loodsenwet, een begripsbepaling voor «algemene raad» opnemen.
- In het voorgestelde artikel 27b, eerste lid, de zinsnede «in het belang van een op de kosten gebaseerde tariefstelling» laten vervallen.
- In het voorgestelde artikel 27d, eerste lid, de zinsnede «in het belang van de vaststelling van kostengeoriënteerde loodsgeldtarieven» laten vervallen.