

Vergaderjaar 2020–2021

**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)**

**Nr. 4**

### **ADVIES AFDELING ADVISERING RAAD VAN STATE EN NADER RAPPORT<sup>1</sup>**

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State d.d. 8 april 2020 en het nader rapport d.d. 15 januari 2021, 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.

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 3 januari 2020, nr. 2019002734, machtigde Uwe Majesteit de Afdeling advisering van de Raad van State haar advies inzake het bovenvermelde voorstel van wet rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 8 april 2020, nr. W17.19.0422/IV, bied ik U hierbij aan.

Het advies is integraal opgenomen in dit nader rapport en is cursief gedrukt.

Hieronder wordt ingegaan op het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State (hierna: de Afdeling).

*Bij Kabinetsmissive van 3 januari 2020, no. 2019002734, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Infrastructuur en Waterstaat, bij de Afdeling advisering van 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 actualisatie van het markttoezicht op het aanbod van dienstverlening door registerloodsen (Wet actualisatie markttoezicht registerloodsen), met memorie van toelichting.*

*Met dit wetsvoorstel wordt het markttoezicht op het aanbod van dienstverlening door registerloodsen herzien naar aanleiding van de evaluatie van de Wet markttoezicht registerloodsen. Uit die evaluatie bleek dat het toezichtmodel onvoldoende functioneert.<sup>2</sup> Het voorstel bevat tevens een modernisering van het gehele voor registerloodsen geldende tuchtrecht.*

<sup>1</sup> 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

<sup>2</sup> Toelichting, algemeen deel, paragraaf 1,

*De Afdeling advisering van de Raad van State maakt opmerkingen over de effectiviteit van het wetsvoorstel. Zij heeft sterke twijfel of het voorstel in voldoende mate bijdraagt aan de beleidsdoelstellingen. Verdergaande wijzigingen in de tariefregulering en het toezicht lijken aangewezen en niet dragend is gemotiveerd waarom daarvoor niet is gekozen. Daarnaast maakt de Afdeling opmerkingen over onder meer de voorgestelde experimenteergrondslag en de tuchtrechtelijke procedure. In verband daarmee dient het wetsvoorstel nader te worden overwogen.*

### *1. Achtergronden en inhoud van het voorstel*

*Het voorstel strekt tot wijziging van de Loodsenwet. Aanleiding voor deze wijziging is de evaluatie van de Wet markttoezicht registerloodsen. Met laatstgenoemde wet is voorzien in een sectorspecifiek toezicht op de loodsdienstverrichtingen door het Loodswezen. Het Loodswezen, dat in 1988 is verzelfstandigd, wordt gekenmerkt door een gemonopoliseerde situatie. De in de Nederlandse Loodsencoöperatie verenigde registerloodsen hebben het alleenrecht (en de verplichting) loodsdiensten aan te bieden en zeeschepen zijn verplicht deze diensten af te nemen.<sup>3</sup>*

*Als gevolg van dit monopolie ontbreekt een automatische prikkel de kosten, en daarmee de tarieven, zo laag mogelijk te houden. Teneinde deze nadelige effecten te mitigeren, is voorzien in ex ante markttoezicht door de Autoriteit Consument & Markt (ACM). Dit toezicht heeft onder meer tot doel een optimale verhouding tussen prijs en prestatie van loodsdienstverrichtingen te bereiken en de behaalde efficiencyvoordelen mede ten goede te laten komen aan de sector.*

*Uit een door Policy Research Corporation (PRC) uitgevoerde evaluatie<sup>4</sup> van de wet is gebleken dat het toezichtmodel nauwelijks heeft geleid tot een betere realisatie van deze doelstellingen. Zo heeft de tariefontwikkeling schommelingen laten zien, als gevolg van het gebruik van het op kosten gebaseerde tariefmodel. Dit is het zogenoemde «cost plus-model», waarbij de totale kosten worden omgeslagen over de geloodste reizen.<sup>5</sup>*

*Daarnaast hebben behaalde efficiencyvoordelen niet geleid tot tariefdalingen.<sup>6</sup> De toezichtinstrumenten van de ACM zijn volgens PRC voorts onvoldoende gebleken effectief te kunnen bijsturen op de verschillende kostenelementen waaruit de tarieven zijn opgebouwd. Ook blijkt het voor de ACM in de praktijk lastig generieke kortingen op te leggen, vanwege de (zware) bewijslast die in deze op haar rust.<sup>7</sup> Over de borging van de*

<sup>3</sup> Zie artikel 4, tweede lid van de Loodsenwet en artikel 10 van de Scheepvaartverkeerswet.

<sup>4</sup> Policy Research Corporation, Evaluatie Wet markttoezicht registerloodsen, september 2013 (hierna: PRC-rapport).

<sup>5</sup> Het tarief voor een bepaald jaar wordt vastgesteld op basis van (alle) onderliggende kosten gedeeld door het aantal in dat jaar verwachte loodsdienstverrichtingen. Bij een groot aantal loodsdienstverrichtingen zullen de kosten per dienstverrichting relatief lager zijn, hetgeen zal resulteren in een lager tarief (en vice versa). Zo fluctueerde tijdens de economische crisis het aantal loodsdienstverrichtingen sterk, terwijl de kosten gelijk bleven. PRC-rapport, p.31.

<sup>6</sup> PRC wijst in dit verband op de arbeidskosten, de grootste kostencomponent bij loodsdienstverrichtingen. De uurtarieven zijn bij ministeriële regeling vastgelegd en gelden ook voor wacht- en reisen en beschikbaarheidsuren. De tarieven worden per scheepsklasse geïndexeerd, waarbij de grootste schepen een hoger tarief betalen. Omdat de gemiddelde grootte van de schepen is toegenomen, heeft dat tot een hogere arbeidsvergoeding geleid en daarmee tot gemiddeld hogere tarieven. PRC-rapport, p. 40–44.

<sup>7</sup> De ACM stelt de tarieven vast op basis van tariefvoorstellen van het Loodswezen. Daarbij beoordeelt ACM of het voorstel uitgaat van de meest efficiënte werkwijze. Indien de ACM van oordeel is dat het voorstel niet uitgaat van de meest efficiënte werkwijze, dient zij dat te onderbouwen. Het CBb heeft meermaals besluiten vernietigd, vanwege motiveringsgebreken. PRC-rapport, p. 72–74.

publieke belangen, ook een doelstelling van de wet, concludeert PRC wel positief.

PRC formuleert in haar rapport een aantal nieuwe beleidsdoelen, die het kabinet tot de zijne heeft gemaakt en aan het voorstel ten grondslag heeft gelegd. De voorgestelde wijziging van de Loodsenwet heeft primair tot doel een gelijkmatige tariefontwikkeling te bereiken. Daarnaast blijft het doel gehandhaafd om een optimale verhouding tussen prijs en prestatie te bereiken. Het stimuleren dat efficiencyvoordelen aan de sector worden doorgegeven vervalt echter als zelfstandig beleidsdoel.<sup>8</sup> Het toezichtmodel wordt aan deze doelstellingen aangepast.<sup>9</sup>

Het voorstel voorziet daartoe in een aantal wijzigingen, waarvan de belangrijkste zijn de invoering van een efficiencyprikkel<sup>10</sup> en een integrale uurvergoeding.<sup>11</sup> Daarnaast worden wijzigingen voorgesteld om de positie van gebruikers te verbeteren.<sup>12</sup>

## 2. Effectiviteit van de maatregelen

### a. Andere wijze van tariefregulering en toezicht?

De Afdeling constateert dat als oplossing voor de in de vorige paragraaf beschreven tekortkomingen niet is gekozen voor een ander ordeningsmodel. Vastgehouden wordt aan een model, waarbij loodsdiensten door private partijen worden aangeboden in een gemonopoliseerde marktcontext. Van marktwerking zal geen sprake zijn.<sup>13</sup> Aldus wordt als gegeven aanvaard dat geen of slechts een beperkte prikkel zal bestaan kostenefficiënt te werken. Dit noopt ertoe dat op andere wijze moet worden gewaarborgd dat aanbieders efficiënt werken en dat afnemers niet te veel betalen voor de afgenomen loodsdiensten. Het huidige ordenings- en toezichtmodel zou die waarborgen moeten bieden, maar schiet daarin tekort, zo concludeert PRC.

Het voorstel bevat maatregelen om de tekortkomingen te repareren. De Afdeling heeft echter sterke twijfel of deze voldoende effectief zijn, om redenen die zij in de volgende paragrafen zal toelichten. Gegeven de marktcontext waarbinnen de loodsdiensten worden aangeboden, lijken verdergaande wijzigingen in de tariefregulering en het toezicht aangewezen. Het voorstel wijzigt de huidige wijze van tariefregulering en -toezicht in de kern namelijk niet. Ook in het nieuwe stelsel zal het tarief worden vastgesteld op basis van een door het Loodswezen gedaan tariefvoorstel. De ACM krijgt echter geen extra bevoegdheden om bij te sturen op de kostenelementen. De door PRC gedane suggestie om bij de beoordeling van kostenefficiënties de bewijslast van de ACM naar het Loodswezen te verleggen, wordt bijvoorbeeld niet gevolgd.<sup>14</sup>

<sup>8</sup> Volgens PRC is inherent aan een verbetering van de verhouding tussen prijs en prestatie dat er efficiencyvoordelen zijn behaald en aan de afnemer zijn doorgegeven. De andere beleidsdoelen zijn ongewijzigd: borging van de kwaliteit en continuïteit van de loodsdienstverrichting en adequaat toezicht op de financiering van het functioneel leeftijd pensioen en het functioneel leeftijd ontslag (FLP/FLO).

<sup>9</sup> Toelichting, algemeen deel, paragraaf 2.

<sup>10</sup> Voorgesteld artikel 27ca.

<sup>11</sup> Voorgesteld artikel 1, eerste lid onderdeel k.

<sup>12</sup> Voorgesteld artikel 27c, vijfde lid, artikel 27j en artikel 27ja.

<sup>13</sup> Het met de Wet markttoezicht registerloodsen aanvankelijk nagestreefde doel marktwerking te realiseren is reeds in 2010 losgelaten (Kamerstukken I, 2009/10, 30 913, nr. G).

<sup>14</sup> PRC-rapport, p. 91.

*Uit de toelichting wordt niet duidelijk waarom andere, verdergaande, maatregelen, bijvoorbeeld die door PRC zijn geschetst, niet geschikt zouden zijn.<sup>15</sup> De Afdeling adviseert, wanneer geen dragende motivering dienaangaande kan worden gegeven, het voorstel aan te passen.*

PRC en de Afdeling stellen dat de ruimte van ACM om te kunnen bijsturen in een aantal belangrijke (kosten)elementen waaruit de tarieven zijn opgebouwd, beperkt is. Naar aanleiding van deze opmerking van de Afdeling in haar advies zijn een tweetal wijzigingen doorgevoerd in het wetsvoorstel. Allereerst is in het wetsvoorstel opgenomen dat het Loodswezen bij het tariefvoorstel aannemelijk moet maken dat het voorstel in voldoende mate bijdraagt aan het bereiken van de meest efficiënte werkwijze van registerloodsen en de productiviteit en kwaliteit van de loodsdiensverlening. Deze formulering is gespiegeld aan artikel 27g, eerste lid, onder b, van de Loodsenwet, waarin de wettelijke verplichting voor ACM is opgenomen om een tariefbesluit vast te stellen dat afwijkt van het voorstel van het Loodswezen, indien de ACM van oordeel is dat het voorstel (...) in onvoldoende mate bijdraagt aan het bereiken van de meest efficiënte werkwijze van registerloodsen en de productiviteit en kwaliteit van de loodsdiensverlening. Reden voor deze toevoeging is dat het Loodswezen het beste diens eigen organisatie en de daarmee verbonden kosten kent en beschikt over de benodigde informatie. Het Loodswezen wordt, zoals ook door het College van Beroep voor het bedrijfsleven heeft bevestigd in diens uitspraak van september 2013<sup>16</sup>, daarom bij uitstek in staat geacht om een onderbouwde visie te geven op de efficiëntie van de in het tariefvoorstel opgenomen kostenposten. Door deze toevoeging te doen aan het tariefvoorstel, wordt de ACM gefaciliteerd in het gebruik van zijn bijstuuringsbevoegdheden.

De tweede wijziging die is doorgevoerd naar aanleiding van de opmerking van de Afdeling over tariefregulering en toezicht, is de mogelijkheid van het uitvoeren van een onderzoek door ACM. Zoals de Afdeling opmerkt, kreeg de ACM geen extra bevoegdheden om bij te sturen op de kostenelementen van het Loodswezen. Daarom kan de ACM periodiek (maximaal eenmaal per vijf jaar) een onderzoek uitvoeren, dat zich bijvoorbeeld richt op de opbouw of omvang van de kostenelementen en de vraag of bepaalde kostenelementen marktconform zijn. Daarmee krijgt de ACM meer inzicht in de ontwikkeling van kostenelementen, en kan zij aan het hand van het onderzoek een signaal afgeven aan de Minister. Dit onderzoek is aan artikel 69c toegevoegd, omdat het in de rede ligt dat de uitkomsten van een dergelijk onderzoek van de ACM kunnen worden gebruikt voor de evaluatie van de wetgeving.

#### *b. Generieke doelmatigheidskorting*

*Het voorstel voorziet in de invoering van een generieke doelmatigheidskorting. Daarmee wordt beoogd een efficiencyprikkel in te voeren. Waar in de huidige systematiek het Loodswezen bij zijn tariefvoorstel aan de ACM een raming moet geven van de voorziene besparingen,<sup>17</sup> zal in de nieuwe systematiek een algemene korting gelden. Deze korting zal echter alleen van toepassing zijn in het geval een groei van het aantal te loodsen scheepsreizen wordt verwacht.<sup>18</sup> De hoogte van het kortingspercentage zal afhankelijk zijn van de omvang van de geprognosticeerde groei en zal zijn gemaximeerd. In het geval van een verwachte krimp (of een beperkte*

<sup>15</sup> Zie ook Aanwijzing 2.2 van de Aanwijzingen voor de regelgeving.

<sup>16</sup> CBB 5 september 2013, ECLI:NL:CBB:2013:100.

<sup>17</sup> Meer specifiek wordt het tariefvoorstel gedaan door de algemene raad van de Nederlandse Loodsencorporatie (vgl. artikel 27c, eerste lid van de Loodsenwet).

<sup>18</sup> Daarbij wordt uitgegaan van de prognoses en ramingen van het Centraal Planbureau.

groei) van het aantal te loodsen scheepsreizen, zal het tarief worden vastgesteld conform het, ook thans geldende, cost-plus-model.

*In de toelichting wordt opgemerkt dat hiervoor is gekozen, omdat het eenvoudiger is efficiëncymaatregelen te nemen in tijden van groei. Tegelijkertijd, zo constateert de Afdeling, zullen afnemers in tijden van groei – dankzij het gebruik van het cost-plus-model – sowieso eerder profiteren van lagere tarieven. Bij een verwachte groei van het aantal te loodsen scheepsreizen zullen de gemiddelde (vaste) kosten voor loodsen over een groter aantal te loodsen scheepsreizen moeten worden omgeslagen. Daardoor dalen de gemiddelde kosten per reis.<sup>19</sup> Omgekeerd, zullen in tijden van krimp de gemiddelde (vaste) kosten mogelijk juist hoger zijn, met mogelijk een stijging van de tarieven tot gevolg. Juist in die tijden zou een efficiëncyprikkel toegevoegde waarde kunnen hebben.<sup>20</sup> De Afdeling betwijfelt dan ook of de maatregel het gewenste effect zal hebben.<sup>21</sup>*

*De Afdeling constateert dat ook de ACM om soortgelijke redenen kanttekeningen plaatst bij de effectiviteit van het voorstel. In hoofdstuk 6 van de toelichting worden de conclusies van de ACM nadrukkelijk onderschreven. Tegelijkertijd wordt opgemerkt dat «vanwege de gemaakte afspraken met het Loodswezen op dit moment geen ruimte [is] voor aanpassing» en dat «in de toekomst, indien blijkt dat de effectiviteit onvoldoende is, zal worden ingezet op verbetering hiervan».<sup>22</sup>*

*Wat de genoemde afspraken precies behelzen en om welke redenen niet thans reeds voor een andere, mogelijk effectievere, maatregel wordt gekozen, wordt niet toegelicht. Evenmin wordt duidelijk welke andere maatregelen worden overwogen. Elders in de toelichting wordt in reactie op de conclusies van de ACM gewezen op de mogelijkheid de groei- en kortingspercentages te wijzigen. Vermoedelijk wordt bedoeld op de in het voorgestelde artikel 27ca, derde lid opgenomen mogelijkheid de efficiëncykorting te wijzigen.<sup>23</sup> Dit artikel biedt echter geen grondslag om ook bij verwachte krimp van het aantal te loodsen scheepsreizen (ander-soortige) efficiëncyprikkels in te voeren.<sup>24</sup>*

*Gelet op het voorgaande, heeft de Afdeling sterke twijfel of met de generieke doelmatigheidskorting of eventuele op basis van het voorstel te nemen nadere maatregelen de gewenste efficiency zal worden gerealiseerd. De Afdeling adviseert daarom het voorstel aan te passen.*

Het wetsvoorstel bevat meerdere elementen waarmee gewaarborgd wordt dat aanbieders efficiënt werken en dat afnemers niet te veel betalen voor de afgenomen loodsdiensten. De efficiëncyprikkel is er daar één van, maar ook de werking van de integrale uurtarieven draagt hier aan bij. Daarnaast is ervoor gekozen om extra bevoegdheden voor de ACM toe te voegen aan het voorstel, zoals ook hierboven is toegelicht.

<sup>19</sup> Zie voor een uitleg van de systematiek verder voetnoot 3.

<sup>20</sup> Te meer, aangezien het Loodswezen, bij gebreke aan enige onderlinge prijsconcurrentie, een beperkte prikkel zal hebben eigener beweging kosten te besparen.

<sup>21</sup> Daarbij wijst de Afdeling ook op de consultatiereactie van de Koninklijke Vereniging van Nederlandse Reders, die pleit voor een combinatie van een vaste korting en een inspanningsverplichting voor het Loodswezen aan te geven welke efficiëncyslag er gemaakt wordt wanneer de reizen afnemen.

<sup>22</sup> Toelichting, algemeen deel, paragraaf 6.2.

<sup>23</sup> Voorgestelde artikel 27ca, derde lid; toelichting, algemeen deel, paragraaf 3.1.

<sup>24</sup> Immers zal op grond van de wet gelden (het voorgestelde artikel 27ca, eerste lid) dat de efficiëncykorting alleen bij een groei van het aantal te loodsen scheepsreizen wordt toegepast.

Ten aanzien van de efficiëncyprikkel is mede naar aanleiding van het advies door Stichting Economisch Onderzoek<sup>25</sup> onderzocht wat het effect zou kunnen zijn van een andersoortige prikkel. Een prikkel bij daling van het aantal te loodsen scheepsreizen bleek bij aanhoudende daling van het aantal te loodsen scheepsreizen slecht verenigbaar met het beleidsdoel om de kwaliteit en de continuïteit van de loodsdienstverlening te borgen. Dit is ook het geval wanneer er een dempende werking aan de prikkel bij daling wordt toegevoegd. Er kan dan een situatie ontstaan waarbij de kosten voor de beloodsingsmiddelen en daaraan verbonden infrastructuur niet meer worden gedekt. Wanneer dit leidt tot forse bezuinigingen binnen het Loodswezen, zal dit direct voelbaar zal zijn in de kwaliteit en beschikbaarheid van de loodsdienstverlening. Daarom is afgezien van het opleggen van een prikkel bij een dalend aantal reizen.

Daarnaast is nogmaals bezien of de gekozen prikkel bij stijging zoals deze in een ministeriële regeling zal worden opgenomen, versterkt kan worden. Gekozen wordt voor een andere prikkel die direct effectief wordt bij stijging en die sneller oploopt. In het aan de Afdeling voorgelegde voorstel was er sprake van een prikkel die met 0,5 procent opliep vanaf 500 reizen en dan per 500 reizen, met een maximum van 2,5 procent. Dit betekende onder meer ook dat bij een stijging van het aantal reizen tot 500, er geen sprake was van een prikkel. Met het aangepaste voorstel zal een korting worden ingevoegd per 1000 reizen, steeds met 1 procent. Dit betekent dat bij een stijging tussen 0 en 1000 van het aantal reizen, direct 1 procent korting op het tarief wordt gegeven. Het effect is hierdoor groter en sneller merkbaar. Deze korting zal net als in het oorspronkelijke voorstel worden gemaximeerd op 2,5 procent, zodat wordt voorkomen dat er een onevenredige druk op de loodsenorganisatie komt, wat ten koste kan gaan van de kwaliteit.

In het eerdergenoemde onderzoek van de Stichting Economisch Onderzoek is ook bezien of een geheel andere methodiek van marktregulering werkbaar is. Dit zou kunnen met een methodiek waarbij er gedurende een vastgezette periode een prijsplafond wordt toegepast en daarop volgend een nieuw basistarief wordt vastgesteld. Voor een dergelijke andere methodiek is evenwel niet gekozen, onder meer omdat het systeem waarbij gebruikers jaarlijks de gelegenheid krijgen om hun zienswijzen op de tariefvoorstellen te uiten, als positief wordt ervaren. Daarnaast is deze andere vorm van marktreguleringsmethodiek complex, en moet bij de invoering duidelijk zijn welke negatieve effecten kunnen voordoen zodat deze kunnen worden voorkomen.

Door bovengenoemde aanpassing van de staffel van de efficiëncyprikkel blijft de methodiek van tariefregulering ten aanzien van de loodsdienstverlening gehandhaafd, maar wordt deze op meerdere vlakken substantieel verbeterd en versterkt.

### *c. Integrale uurvergoeding*

*Het voorstel wijzigt de methode voor de berekening van de arbeidsvergoeding. Thans gelden verschillende uurtarieven voor directe loodsuren, alsmede voor reizen, wachturen en beschikbaarheidsuren, waarbij de hoogte van de tarieven afhankelijk is van de grootte van het schip. Met het voorstel zullen twee integrale uurtarieven gelden, die voor alle scheeps-*

---

<sup>25</sup> Stichting Economisch Onderzoek, rapport «Efficiëncyprikkels in de tariefstructuur voor loodsdiensten – Beoordeling van verschillende tariefmodellen», november 2020.

klassen gelijk zijn.<sup>26</sup> In deze tarieven zitten de wacht-, reis- en beschikbaarheidsuren verdisconteerd.

*i. bijdrage aan een meer gelijkmatige tariefontwikkeling*

*Deze wijziging zal volgens de toelichting leiden tot een meer gelijkmatige tariefontwikkeling voor de afnemers. De Afdeling constateert echter dat bij de berekening van het tarief vastgehouden wordt aan het cost-plus-model. Het risico op prijsschommelingen is dus nog altijd aanwezig.<sup>27</sup> In de toelichting wordt verder niet uitgelegd op welke wijze de nieuwe berekening van de uurvergoeding bijdraagt aan een meer gelijkmatige tariefontwikkeling. Een nadere toelichting is daarom gewenst.*

Het integrale uurtarief voor de uren besteed aan verrichtingen (daadwerkelijk loodsen van een schip), is het tarief met inbegrip van de tijd die wordt gebruikt voor reizen van en naar een schip, het wachten op het schip en het beschikbaar zijn om een schip te loodsen (wacht-, reis- en beschikbaarheidsuren). In de huidige situatie zijn deze drie activiteiten niet één op één gerelateerd aan de directe loodsuren, maar vallen deze onder de noemer «indirecte loodsuren». De arbeidsvergoeding voor verrichtingen en de daarop betrekking hebbende wacht- en reisure en de beschikbaarheidsuren vormen circa veertig procent van de totale kosten. Doordat deze kosten in de nieuwe situatie als onderdeel van het integraal tarief één op één variëren met de bedrijfsdrukte (daadwerkelijke uren besteed aan het loodsen), leidt het integraal uurtarief voor de loodsuren voor verrichtingen tot een meer gelijkmatige tariefontwikkeling.

*ii. bijdrage aan efficiency*

*Van de integrale uurtarieven gaat, volgens de toelichting, voorts een prikkel uit om efficiënter te werken. Registerloodsen krijgen immers niet meer (apart) betaald voor reis-, wacht- en beschikbaarheidsuren.<sup>28</sup> Dit wordt niet nader uitgelegd. Het is de Afdeling niet duidelijk welke ruimte registerloodsen hebben om efficiencyverbeteringen in hun werkwijze door te voeren. Het aantal loodsuren per reis kan moeilijk worden veranderd, terwijl het aantal te loodsen scheepsreizen wordt bepaald door de vraag naar loodsdiensten door de gebruikers. In dat opzicht kunnen registerloodsen geen efficiency realiseren. Hoe dergelijke verbeteringen wel kunnen worden behaald, wordt uit de toelichting niet duidelijk.*

*Voorts wordt in de toelichting, zonder nadere uitleg, opgemerkt dat de afnemers met de wijziging de garantie krijgen dat een minder efficiënte werkwijze geen invloed heeft op de tarieven. De Afdeling constateert evenwel dat de wacht- en beschikbaarheidsuren in de tarieven zijn verdisconteerd en dat afnemers aldus via de tarieven wel voor deze uren betalen. Of afnemers inderdaad niet voor een minder efficiënte werkwijze betalen, hangt dus af van de mate waarin deze uren in het tarief worden verrekend. Hoe dat wordt gewaarborgd, wordt niet toegelicht.*

*Een nadere uitleg hoe de integrale uurvergoeding bijdraagt aan de efficiencydoelstelling acht de Afdeling op zijn plaats. Om deze redenen adviseert de Afdeling, indien geen dragende motivering dienaangaande kan worden gegeven, het voorstel aan te passen.*

<sup>26</sup> Het eerste uurtarief geldt voor de uitvoering van het loodgingsproces en het tweede uurtarief geldt voor de andere taken, waaronder de uitvoering van bestuur en management, opleidingen en interne projecten.

<sup>27</sup> Dat prijsschommelingen inherent zijn aan het cost-plus model wordt in de memorie van toelichting met zoveel woorden onderkend.

<sup>28</sup> Toelichting, algemeen deel, paragraaf 3.2.

De arbeidsvergoeding voor de loodsen is met de introductie van de integrale uurtarieven niet meer afhankelijk van de hoeveelheid reis-, wacht- en beschikbaarheidsuren. Deze uren zijn namelijk verrekend in het integrale uurtarief. De uurvergoeding voor verrichtingen ziet dus enkel op de tijd die een loods daadwerkelijk besteed aan het loodsen van een schip op de brug of op afstand.

Een afnemer van loodsdiensten betaalt voor deze uren via het integrale uurtarief en daardoor heeft het geen effect als de registerloodsen veel of weinig van deze uren maken. Uit de inkomsten die het aantal bestede loodsuren genereren, ontvangen de registerloodsen ook een door het Loodswezen vast te stellen vergoeding voor eventuele reis-, wacht- en beschikbaarheidsuren.

De bijdrage van het integrale uurtarief aan efficiency bestaat eruit dat de afnemers beschermd zijn tegen kostenverhogingen door een mogelijke toename in de reis-, wacht- en beschikbaarheidsuren in de toekomst. Bij een daling van het aantal reizen daalt bij het integrale tarief de vergoeding voor deze uren als onderdeel van het integrale uurtarief voor de uitvoering van verrichtingen van een registerloods aan boord of op afstand en hebben de loodsen een prikkel om deze reis-, wacht- en beschikbaarheidsuren uren te verlagen. In het verleden, bij een onderscheid tussen tarieven voor directe en indirecte uren, was dit niet automatisch het geval. Daardoor zal efficiënter worden gewerkt.

### *3. Experimenteergrondslag*

*Om de (register)loodsen de gelegenheid te geven zich voor te bereiden op, mee te gaan met en te profiteren van voortschrijdende technologische vernieuwingen,<sup>29</sup> wordt een experimenteergrondslag voorgesteld in de Loodsenwet. Daarin wordt bepaald dat tijdelijk kan worden afgeweken van de wijze waarop de loods zijn functie vervult en de adviserende rol die hij daarbij heeft.<sup>30</sup>*

*Het enige concrete voorbeeld ter motivering van de noodzaak van de voorgestelde experimenteergrondslag is de ontwikkeling van autonome onbemande schepen. Een loods kan niet aan boord komen van een autonoom onbemand schip. Hoewel deze schepen al wel ontwikkeld worden, is het nog niet zover dat deze op grote schaal goederen vervoeren over zee en de binnenwateren, aldus de toelichting.<sup>31</sup> De regering noemt «een geheel andere rol voor de registerloodsen» in het kader van het begeleiden van autonome en onbemande schepen niet ondenkbaar en de wettelijke functieomschrijving zou daaraan in de weg kunnen staan.<sup>32</sup>*

*Naast de voorgestelde experimenteergrondslag wordt eveneens voorgesteld om de wettelijke functieomschrijving van de loods aan te passen. Volgens de nieuwe functieomschrijving adviseert de loods aan boord de kapitein of verkeersdeelnemer over de navigatie. Indien de loods zijn functie niet aan boord van het te loodsen schip kan uitoefenen mag hij de kapitein of verkeersdeelnemer ook vanaf een ander schip of vanaf de wal adviseren.<sup>33</sup>*

<sup>29</sup> Toelichting, algemeen deel, paragraaf 3.9.

<sup>30</sup> Voorgesteld artikel 2a.

<sup>31</sup> Voorgesteld artikel 2a.

<sup>32</sup> Voorgesteld artikel 2a.

<sup>33</sup> Artikel I, onder C.



*De voorgestelde wijziging van de functieomschrijving biedt daarmee al de ruimte om in te spelen op de prille ontwikkelingen op het gebied van autonome onbemande schepen. Voor zover bedoeld is ook proefondervindelijk vast te kunnen stellen of andere maatschappelijke problemen kunnen worden opgelost door van de wettelijke functieomschrijving van de registerloods af te wijken, wordt daaraan geen aandacht besteed. De experimenteergrondslag is derhalve niet noodzakelijk.*

*De Afdeling adviseert de voorgestelde experimenteergrondslag te schrappen.*

Doel van de experimenteergrondslag is om in de toekomst experimenten toe te staan met de wijze waarop de registerloodsen hun functie uitoefenen. Omdat nog niet geheel duidelijk is welke (technologische) innovaties op de scheepvaart afkomen, is ervoor gekozen om een grondslag op te nemen, waardoor bijvoorbeeld in geval van een onbemand schip op afstand kan worden geloodst. De huidige ontwikkelingen laten zien dat er een langdurige hybride situatie wordt verwacht waarbij bemande en onbemande schepen tegelijkertijd bestaan. In de gedachtegang van de Afdeling dat ook bedoeld is om proefondervindelijk vast te kunnen stellen of andere maatschappelijke problemen kunnen worden opgelost door van de wettelijke functieomschrijving van de registerloods af te wijken, wordt meegegaan. Het voorbeeld over onbemande schepen, is ook slechts een voorbeeld, dat is gekozen omdat het de verbeelding spreekt en op dit moment een gaande ontwikkeling is.

De Afdeling vervolgt dat indien de loods zijn functie niet aan boord van het te loodsen schip kan uitoefenen, hij de kapitein of verkeersdeelnemer ook vanaf een ander schip of vanaf de wal mag adviseren. Het klopt inderdaad dat de Loodsenwet thans in artikel 2 deze mogelijkheid biedt, waardoor een registerloods in voorkomende gevallen kan loodsen op afstand (ook wel LOA genoemd). Echter, deze bevoegdheid is uitgewerkt – en daarmee beperkt – in artikel 2.7 van het Besluit opleidingen en bevoegdheden nautische beroepsbeoefenaren. Dit artikel somt limitatief de omstandigheden op wanneer loodsen op afstand mogelijk is.

Het experimenteerartikel heeft dan ook tot doel om te bezien of er ook andere omstandigheden zijn waarbij loodsen op afstand op zodanige wijze kan plaatsvinden. Het wordt niet passend geacht om loodsen op afstand – of zelfs het geheel schrappen van de loodsverplichting – zonder meer in bepaalde omstandigheden door te voeren.

De voorgestelde experimenteerbepaling in artikel 2a is dan ook onderdeel gebleven van het wetsvoorstel, met inachtneming van de volgende opmerkingen van de Afdeling over de opzet van deze experimenteergrondslag.

*Overigens merkt de Afdeling nog het volgende op over de opzet van de experimenteergrondslag.*

*a. Oogmerk*

*De essentie van een experiment is dat een bepaald beleidsdoel bestaat, waarvan men wil weten of dat doel kan worden bereikt door het toepassen van een alternatieve regel in afwijking van de wet. Mede daarom dient in een experimenteergrondslag het oogmerk van het experiment concreet en nauwkeurig te worden bepaald.<sup>34</sup> Het oogmerk van experimenten op grond van de voorgestelde experimenteergrondslag*

<sup>34</sup> Zie ook Aanwijzing 2.41, eerste lid, van de Aanwijzingen voor de regelgeving.

*is «om te experimenteren met de wijze van functie-uitoefening van de loods».<sup>35</sup> Met dit oogmerk verwordt experimenteren tot een doel op zich, en is het oogmerk onvoldoende concreet en nauwkeurig bepaald. Ook de Nederlandse Loodsencorporatie heeft hier specifiek op gewezen.<sup>36</sup>*

Artikel 2a is naar aanleiding van de opmerking van de Afdeling aangepast. Ter verduidelijking van het oogmerk van het experiment is in artikel 2a, tweede lid, toegevoegd voor welke gevallen geëxperimenteerd kan worden met een andere invulling van de wijze van functie-uitoefening van registerloodsen.

Het beleidsdoel achter deze experimenteerbepaling is om te bezien of het werk van een registerloods ook een andere invulling kan krijgen dan tot nu toe gebruikelijk is, waarbij dezelfde mate van bescherming aan de belangen van artikel 3 van de Scheepvaartverkeerswet wordt geboden. Die andere invulling hangt af van maatschappelijke en technologische ontwikkelingen die zich in de toekomst aandienen, zo is ook aangevuld in de memorie van toelichting in paragraaf 3.7 en bij de toelichting op artikel 2a (onderdeel D). Een ontwikkeling die nu al zichtbaar is, is die van vergaand geautomatiseerde schepen, waarin verschillende niveaus van automatisering zijn inbegrepen en tevens digitalisering wordt gevat. Mogelijk kunnen loodsen een rol spelen in het up-to-date-houden van digitale navigatiehulpmiddelen voor een specifiek vaargebied of zelfs ter plekke in real-time data leveren over de vaarweg. Een loods zou bijvoorbeeld ook de bediening op afstand van een schip tijdelijk kunnen overnemen. Al deze vormen zouden onder de huidige Loodsenwet niet mogelijk zijn. Echter, het aanpassen van de wet, zonder te beoordelen of deze alternatieven het publieke belang, met name het veilig en vlot verloop van het scheepvaartverkeer in het geding brengen, zou niet verantwoord zijn.

#### *b. Evaluatie en tijdelijkheid*

*De experimenteergrondslag is aldus vormgegeven dat per situatie een algemene maatregel van bestuur kan worden opgesteld waarin de achtergrond en voorwaarden worden vastgelegd voor een experiment. Daarbij is in het voorgestelde artikel 2a voorgescreven dat binnen vijf jaar na de start van ieder experiment een onderzoek moet worden uitgevoerd naar de doeltreffendheid en de effecten in de praktijk. Binnen drie maanden na de afronding van de evaluatie van een experiment besluit de Minister vervolgens of aanpassing van regelgeving noodzakelijk is. Indien de Minister niet binnen drie maanden daarover een besluit neemt, «wordt de algemene maatregel van bestuur ingetrokken».<sup>37</sup>*

*Dit is een nieuwe figuur die niet in andere experimenteergrondslagen voorkomt en hier niet wordt toegelicht. Kennelijk is de bedoeling dat een experimenteerbesluit niet oneindig doorloopt, maar dat succesvolle experimenten tegelijkertijd vlekkeloos kunnen worden omgezet in blijvende regelgeving. Dit vraagstuk speelt vaker bij experimenteerregeling. De gebruikelijke oplossing is om te voorzien in een tijdelijk experimenteerbesluit, dat desgewenst verlengd wordt met een verlengingsbesluit. Het ligt daarom meer voor de hand in het voorgestelde artikel 2a, het vijfde en het zesde lid te schrappen en in plaats daarvan*

<sup>35</sup> Voorgesteld artikel 2a, tweede lid.

<sup>36</sup> Brief van de Nederlandse Loodsencorporatie van 6 oktober 2019, NLC/JM/5708, Internetconsultatie.nl, p. 11.

<sup>37</sup> Voorgesteld artikel 2a, zesde lid.

*evaluatie- en vervalbepalingen op te nemen in de op grond van dat artikel vast te stellen besluiten.*<sup>38</sup>

Bij het opstellen van het voorstel is ervan uitgegaan dat de algemene maatregel van bestuur geldigheid heeft tot het moment de (eventueel) aangepaste regelgeving in werking treedt. Deze figuur leek het meest praktisch, gelet op de wenselijkheid om een leemte tussen experiment en aanpassing van de regelgeving te voorkomen. Echter, het Loodswezen wilde zekerheid dat het experiment niet oneindig zou kunnen doorlopen. Naar aanleiding van het advies van de Afdeling zijn het vijfde en zesde lid en de bijbehorende toelichting dienovereenkomstig geschrapt. In het derde lid is een onderdeel toegevoegd, waardoor bij algemene maatregel van bestuur moet worden geregeld of en op welke wijze een experiment wordt geëvalueerd.

#### *4. Tuchtrect*

*Registerloodsen zijn onderworpen aan wettelijk geregeld tuchtrect. Met het voorstel wordt het loodsentuchtrect gemoderniseerd en meer in lijn gebracht met het tuchtrect dat in andere sectoren geldt.*<sup>39</sup> *Eén van de aspecten van deze modernisering is dat de klager in de tuchtrectelijke procedure de mogelijkheid krijgt om in eerste aanleg hulp te ontvangen van de secretaris van het tuchtcollege loodsen bij het formuleren van zijn klaagschrift.*<sup>40</sup>

##### *a. Hulp van de secretaris*

*Anders dan bij soortgelijke bepalingen in het tuchtrect in andere wetten,*<sup>41</sup> *is de klager in procedures binnen het loodsentuchtrect vaak geen partij die op grond van het beginsel van de gelijkheid der wapenen extra hulp behoeft. Een zaak wordt in eerste aanleg aanhangig gemaakt door een schriftelijke klacht van de algemene raad, het bestuur van een regionale loodsencorporatie of door een ander die rechtstreeks in zijn belang is getroffen.*<sup>42</sup> *Als voorbeelden van klagers in de laatste categorie noemt de toelichting havenbedrijven, reders of, in uitzonderlijke gevallen, de Minister.*<sup>43</sup> *Aangezien slechts de klager van de hulp van de secretaris gebruik kan maken en de registerloods geen hulp kan verzoeken bij het formuleren van zijn verweerschrift, roept deze bepaling in het kader van het loodsentuchtrect de vraag op hoe deze zich verhoudt tot de tevens door artikel 6 van het EVRM beschermde gelijkheid der wapenen.*<sup>44</sup>

*De Afdeling adviseert de bepaling te motiveren en deze zo nodig te schrappen.*

Overeenkomstig het advies is het derde lid van artikel 34 en de bijbehorende toelichting geschrapt. Dit heeft geleid tot een henummering van het vierde en vijfde lid tot het derde en vierde lid.

<sup>38</sup> Zie daarvoor ook de modelbepalingen in Aanwijzingen 2.42 en 5.71 van de Aanwijzingen voor de regelgeving.

<sup>39</sup> Zie toelichting, algemeen deel, paragraaf 3.8.

<sup>40</sup> Voorgesteld artikel 34, derde lid.

<sup>41</sup> Bijvoorbeeld artikel 55h, derde lid, van de Zeevaartbemanningswet; artikel 46c, eerste lid, van de Advocatenwet; artikel 99, eerste lid, van de Wet op het Notarisambt, en artikel 37, tweede lid van de Gerechtsdeurwaarderswet.

<sup>42</sup> Voorgesteld artikel 34, eerste lid.

<sup>43</sup> Toelichting, algemeen deel, paragraaf 3.8,

<sup>44</sup> Tuchtrectelijke procedures waarin het recht om een beroep te blijven uitoefenen op het spel staat vallen binnen de reikwijdte van artikel 6 EVRM. Zie o.a. EHRM 27 juni 1997, ECLI:CE:ECHR:1997:0627JUD001977392 (*Philis/Griekenland (No. 2)*), paragraaf 45.

## *b. Verhouding tot de EU-Zeehavenverordening*

*Loodsdiensten vallen onder het regime van de EU-Zeehavenverordening.<sup>45</sup> Op grond van deze verordening zijn EU-lidstaten verplicht voor loodsdiensten te voorzien in een klachtenprocedure.<sup>46</sup> In de toelichting wordt niet duidelijk gemaakt of en in hoeverre het voorgestelde tuchtrecht moet worden aangemerkt als dergelijke klachtenprocedure en zo ja, of wordt voldaan aan de voorwaarden die de verordening in deze stelt.<sup>47</sup> Gelet op de voorgestelde reikwijdte van het tuchtrecht,<sup>48</sup> lijkt de tuchtrechtelijke procedure niet aan zo een klachtenprocedure te raken. Dat ligt ook voor de hand, gezien de verschillende doelstellingen van tuchtrechtelijke en klachtrechtelijke procedures.<sup>49</sup> Als het tuchtrecht inderdaad niet als zodanig is aan te merken, verdient toelichting hoe het tuchtrecht zich verhoudt tot een (nog op te stellen) klachtenprocedure en hoe deze twee stelsels naast elkaar zullen functioneren.*

*De Afdeling adviseert de toelichting op deze punten aan te vullen.*

De EU-Zeehavenverordening bevat regels over het verlenen van havendienst en over transparantie van financiële betrekkingen en heffingen die zijn gesteld met het oog op het functioneren van de interne markt. Het gaat dus om in hoofdzaak mededingingsrechtelijke regels die zijn gericht tot de havenbeheerder of bevoegde instantie, bijvoorbeeld over de minimumeisen die zij aan havendienstverleners mogen stellen en die onder meer transparant en objectief moeten zijn en niet-discriminerend. Daarnaast worden regels gesteld over het waarborgen van werknemersrechten en de opleiding van personeel. Het klachtrecht is nader uitgewerkt door middel van het Nederlandse wetsvoorstel Uitvoeringswet EU-zeehavenverordening (Kamerstukken II 2019/20, 35463). Mogelijke klachten over de uitvoering van de verordening kunnen gaan over de (mededingingsrechtelijke) regels waaraan havenbeheerders of bevoegde instanties zich moeten houden en over de regels over werknemersrechten en opleiding voor personeel, die gericht zijn tot de havenbeheerder of bevoegde instantie, respectievelijk aanbieders van havendiensten in hun rol van werkgever. Klachten over de uitvoering van de verordening zullen worden behandeld door de ACM, met uitzondering met klachten over werknemersrechten en opleidingen, die zullen worden behandeld door de Inspectie Sociale Zaken en Werkgelegenheid of de Inspectie voor de Leefomgeving en Transport.

Het verlenen van loodsdiensten is, zoals de Afdeling terecht opmerkt, een van de havendiensten waarop de EU-zeehavenverordening ziet. Zoals uit het vorenstaande volgt heeft de klachtenprocedure van de Uitvoeringswet EU-zeehavenverordening echter, anders dan de tuchtrechtelijke procedure, geen betrekking op het functioneren van een persoon die een havendienst verleent als zodanig, en in het geval van loodsdiensten dus

---

<sup>45</sup> Verordening (EU) nr. 2017/352 van het Europees parlement en de Raad tot vaststelling van een kader voor het verrichten van havendiensten en gemeenschappelijke regels inzake de financiële transparantie van havens (PbEU 2017, L 57/1). Loodsdiensten zijn aan te merken als havendiensten in de zin van artikel 1, tweede lid onder f van de verordening.

<sup>46</sup> Vergelijk artikel 10 jo. Artikel 16 van de EU-Zeehavenverordening.

<sup>47</sup> De Afdeling constateert dat ook overigens niet wordt ingegaan op de verhouding tot de EU-Zeehavenverordening.

<sup>48</sup> Voorgestelde artikel 28, eerste lid.

<sup>49</sup> Het tuchtrecht heeft tot doel de kwaliteit van het beroep in stand te houden, waar het klachtenrecht ziet op de bejegening richting een afnemer (vgl. Titel 9.1 van de Awb). Bovendien ziet de klachtenprocedure van de EU-Zeehavenverordening op klachten die voortvloeien uit de toepassing van de geldende voorschriften over transparantie, heffingen en opleiding van personeel.

niet op het functioneren en handelen van registerloodsen bij de uitoefening van hun beroep.

Dit brengt mee dat de tuchtrechtelijke procedure van het wetsvoorstel en de klachtenprocedure van het wetsvoorstel Uitvoeringswet EU-zeehavenverordening verschillen in doelstelling en in toepassingsbereik, en dus naast en los van elkaar zullen bestaan en functioneren.

De memorie van toelichting is in paragraaf 4 dienovereenkomstig aangevuld.

## *5. Delegatie en parlementaire betrokkenheid*

### *a. Beperking van de wijzigingsmogelijkheid*

*De hoogte van de hiervoor besproken efficiencykorting zal bij ministeriële regeling worden vastgesteld. De keuze voor een ministeriële regeling ligt voor de hand, onder meer omdat, zoals in de toelichting wordt onderkend, snelle aanpassing van de korting mogelijk is, mede omdat niet op voorhand vaststaat dat met de vast te leggen efficiencykorting het beoogde doel wordt bereikt.<sup>50</sup> Tegelijkertijd wordt voorgesteld dat wijziging van de efficiencykorting ten hoogste eenmaal per drie jaar kan plaatsvinden.<sup>51</sup> In de toelichting wordt dit voorstel niet nader gemotiveerd. Een nadere beschouwing acht de Afdeling wel op zijn plaats, nu daarmee het voordeel van de mogelijkheid de regeling snel aan te passen teniet wordt gedaan.*

*De Afdeling adviseert dan ook in de toelichting dit voorstel te motiveren, dan wel de voorgestelde beperking te schrappen.*

### *b. Parlementaire betrokkenheid*

*Een wijziging van de ministeriële regeling zal aan beide Kamers wordt voorgelegd en tegelijkertijd worden gepubliceerd in de Staatscourant.<sup>52</sup> Daarvoor wordt gekozen, omdat aanpassingen van de efficiencykorting «op een weloverwogen en zorgvuldige wijze» moeten worden gedaan. De Afdeling wijst erop dat in uitgangspunt de wet geen formele betrokkenheid van het parlement bij gedelegeerde regelgeving regelt, tenzij daarvoor bijzondere redenen bestaan en dat dit zeker bij ministeriële regelingen weinig voor de hand ligt.<sup>53</sup> Het weloverwogen en zorgvuldig aanpassen van de efficiencykorting is geen dergelijke bijzondere reden, maar een beginsel van behoorlijk bestuur dat ook daarzonder hooggehouden dient te worden.*

*Als niettemin goede redenen bestaan te voorzien in parlementaire betrokkenheid, ligt het in de reden om de daarvoor bestaande modellen te hanteren. Het enkel toezenden aan beide Kamers zonder daar voor het parlement een grotere mate van betrokkenheid aan te verbinden past niet binnen de bestaande modaliteiten. Voor ministeriële regelingen zijn dan voornamelijk tijdelijke delegatie en delegatie onder het vereiste van goedkeuring bij wet relevante mogelijkheden.<sup>54</sup>*

<sup>50</sup> Toelichting, algemeen deel, paragraaf 3.1. Details van een regeling en voorschriften die dikwijls wijziging behoeven zijn bij uitstek onderwerpen voor ministeriële regelingen (zie ook Aanwijzing 2.24, eerste lid, van de Aanwijzingen voor de regelgeving).

<sup>51</sup> Voorgesteld artikel 27ca, derde lid.

<sup>52</sup> Voorgesteld artikel 27ca, vierde lid.

<sup>53</sup> Zie ook Aanwijzing 2.35 van de Aanwijzingen voor de regelgeving.

<sup>54</sup> Zie ook de toelichting op Aanwijzing 2.35, en de Aanwijzingen 2.39 en 2.40 van de Aanwijzingen voor de Regelgeving

*De Afdeling adviseert het voorgestelde artikel 27ca, vierde lid te schrappen.*

De in artikel 27ca, derde lid, voorgestelde maximalisering van de wijziging van de efficiencykorting en de opname van een voorhangbepaling in het vierde lid beoogden zekerheid te geven voor het Loodswezen dat de korting niet frequent wordt gewijzigd, zonder inspraak van het Loodswezen zelf. Deze tegemoetkoming aan het Loodswezen is gedaan na geuite zorgen dat op deze wijze door de Minister, zonder enige controle en verantwoording, ingegrepen kan worden. De Afdeling merkt terecht op dat de regering is gebonden aan de algemene beginselen van behoorlijk bestuur, waaronder het zorgvuldigheidsbeginsel. Daaruit vloeit onder andere voort dat een dergelijk (herhaald) ingrijpen niet zonder meer kan worden gedaan, en dat eveneens de geraakte partijen – in dit geval het Loodswezen – daarover geconsulteerd moeten worden. Derhalve is het derde en het vierde lid en de bijbehorende toelichting geschrapt.

#### *6. Artikelsgewijze toelichting*

*De Afdeling heeft een artikelsgewijze toelichting bij het wetsvoorstel gemist. Een artikelsgewijze toelichting is hier passend, omdat het niet gaat om een eenvoudige regeling, maar om een uitgebreid en (technisch) complex voorstel. Het ontbreken van een artikelsgewijs deel bevordert de toegankelijkheid daarvan niet.<sup>55</sup> Dit geldt in het bijzonder voor de toelichting op de voorgestelde volledige modernisering van het loodsentuchtrecht. Hiervan worden momenteel louter de achtergrond, de uitgangspunten en de hoofdlijnen toegelicht.<sup>56</sup> De aangekondigde artikelsgewijze toelichting blijft echter uit.*

*Aangezien juist in de rechtspraak eerst en vooral naar het artikelsgewijze deel van een regeling wordt gekeken, acht de Afdeling een artikelsgewijze toelichting op de modernisering van het loodsentuchtrecht essentieel. Dit doet overigens geenszins af aan de wenselijkheid van een artikelsgewijze toelichting op de overige onderdelen. Een deel van de algemene toelichting is feitelijk een bespreking van de verschillende artikelen en zou daarom moeten worden overgeheveld naar een artikelsgewijze toelichting. Dit maakt het eenvoudiger om per artikel de daarbij behorende toelichting te vinden.<sup>57</sup>*

*De Afdeling adviseert in een artikelsgewijze toelichting te voorzien.*

Naar aanleiding van dit onderdeel van het advies is een artikelsgewijze toelichting toegevoegd aan de memorie van toelichting. Daardoor zijn bepaalde passages uit de algemene toelichting verplaatst of aangepast.

#### *7. Redactione bijlage*

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

Naar aanleiding van de redactionele bijlage is in artikel I, onder E, verduidelijkt dat de «en» aan het slot van de zin dient te vervallen.

<sup>55</sup> Zie ook Aanwijzing 4.48, eerste lid, van de Aanwijzingen voor de regelgeving.

<sup>56</sup> Toelichting, algemeen deel, paragraaf 3.8.

<sup>57</sup> Zie ook Advies van de Afdeling advisering van de Raad van State van 21 september 2016 het voorstel van wet houdende regels met betrekking tot de inlichtingen- en veiligheidsdiensten alsmede wijziging van enkele andere wetten (W04.16.0097/I), Kamerstukken II 2016/17, 34 588, nr. 4, p. 50.

De Afdeling adviseert om in artikel 29 de zin «er is een tuchtcollege loodsen» te behouden. Dit lijkt echter niet nodig, nu in artikel 28, tweede lid, wordt ingevoegd dat het de tuchtrechtspraak in eerste aanleg wordt uitgeoefend door het tuchtcollege loodsen.

De toelichting is ten aanzien van de verhouding met hoger recht aangepast. Ten aanzien van het punt van verwijzing naar de Awb kan volledigheidshalve worden opgemerkt dat reeds werd verwezen naar afdeling 3.4 van de Awb.

*De Afdeling advisering van de Raad van State heeft een aantal bezwaren bij het voorstel en adviseert het voorstel niet bij de Tweede Kamer der Staten-Generaal in te dienen, tenzij het is aangepast.*

*De vice-president van de Raad van State,  
Th.C. de Graaf*

Van de gelegenheid is voorts gebruik gemaakt om een omissie te herstellen. Hoewel in de memorie van toelichting was vermeld dat artikel 27k (benchmark) zou worden geschrapt, ontbrak ten onrechte deze opdracht in het wetsvoorstel. Dit is gecorrigeerd met onderdeel T, waarna de daarop volgende onderdelen zijn verletterd.

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. W17.19.0422/IV**

- In artikel I, onder E verduidelijken welke «en» in artikel 15, onderdeel c, van de Loodsenwet dient te komen te vervallen;
- Ingaan op de verhouding tot hoger recht (vgl. Aanwijzing 4.43 onder f van de Aanwijzingen voor de regelgeving).
- In artikel 29 van de Loodsenwet de zin «er is een tuchtcollege loodsen» behouden.
- In paragraaf 3.4 van de toelichting, waarin de ongeschiktheid van de UOV-procedure wordt besproken, verwijzen naar de bepalingen van de Awb, die aan latere bijstelling van het tariefvoorstel in de weg staan.