



Advies Raad van State inzake het ontwerp van een 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)

Nader Rapport

15 januari 2021

IENW/BSK-2020/250278

Hoofddirectie Bestuurlijke en Juridische Zaken, Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat

Aan de Koning

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.¹ Het voorstel bevat tevens een modernisering van het gehele voor registerloodsen geldende tuchtrecht.

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.²

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.

¹ Toelichting, algemeen deel, paragraaf 1,

² Zie artikel 4, tweede lid van de Loodsenwet en artikel 10 van de Scheepvaartverkeerswet.



Uit een door Policy Research Corporation (PRC) uitgevoerde evaluatie³ 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.⁴

Daarnaast hebben behaalde efficiencyvoordelen niet geleid tot tariefdalingen.⁵ 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.⁶ Over de borging van de 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.⁷ Het toezichtmodel wordt aan deze doelstellingen aangepast.⁸

Het voorstel voorziet daartoe in een aantal wijzigingen, waarvan de belangrijkste zijn de invoering van een efficiencyprikkel⁹ en een integrale uurvergoeding.¹⁰ Daarnaast worden wijzigingen voorgesteld om de positie van gebruikers te verbeteren.¹¹

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.¹² 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

³ Policy Research Corporation, Evaluatie Wet markttoezicht registerloodsen, september 2013 (hierna: PRC-rapport).

⁴ 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.

⁵ 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 reisurens 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.

⁶ 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.

⁷ 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).

⁸ Toelichting, algemeen deel, paragraaf 2.

⁹ Voorgesteld artikel 27ca.

¹⁰ Voorgesteld artikel 1, eerste lid onderdeel k.

¹¹ Voorgesteld artikel 27c, vijfde lid, artikel 27j en artikel 27ja.

¹² 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).



de beoordeling van kostenefficiënties de bewijslast van de ACM naar het Loodswezen te verleggen, wordt bijvoorbeeld niet gevolgd.¹³

Uit de toelichting wordt niet duidelijk waarom andere, verdergaande, maatregelen, bijvoorbeeld die door PRC zijn geschetst, niet geschikt zouden zijn.¹⁴ 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 loodsdienstverlening. 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 loodsdienstverlening. 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 2013¹⁵, 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 bijsturingbevoegdheden.

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 efficiëncyprikkel in te voeren. Waar in de huidige systematiek het Loodswezen bij zijn tariefvoorstel aan de ACM een raming moet geven van de voorziene besparingen,¹⁶ 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.¹⁷ 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 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.¹⁸ 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.¹⁹ De Afdeling

¹³ PRC-rapport, p. 91.

¹⁴ Zie ook Aanwijzing 2.2 van de Aanwijzingen voor de regelgeving.

¹⁵ CbB 5 september 2013, ECLI:NL:CBB:2013:100.

¹⁶ Meer specifiek wordt het tariefvoorstel gedaan door de algemene raad van de Nederlandse Loodsencorporatie (vgl. artikel 27c, eerste lid van de Loodsenwet).

¹⁷ Daarbij wordt uitgegaan van de prognoses en ramingen van het Centraal Planbureau.

¹⁸ Zie voor een uitleg van de systematiek verder voetnoot 3.

¹⁹ Te meer, aangezien het Loodswezen, bij gebreke aan enige onderlinge prijsconcurrentie, een beperkte prikkel zal hebben eigener beweging kosten te besparen.



betwijfelt dan ook of de maatregel het gewenste effect zal hebben.²⁰

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'.²¹

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.²² Dit artikel biedt echter geen grondslag om ook bij verwachte krimp van het aantal te loodsen scheepsreizen (andersoortige) efficiëncyprikkels in te voeren.²³

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 loodsdiensdiensten. 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.

Ten aanzien van de efficiëncyprikkel is mede naar aanleiding van het advies door Stichting Economisch Onderzoek²⁴ 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 beleidsingsmiddelen 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 gezien 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 1.000 reizen, steeds met 1 procent. Dit betekent dat bij een stijging tussen 0 en 1.000 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 gezien 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 marktregule-

²⁰ 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.

²¹ Toelichting, algemeen deel, paragraaf 6.2.

²² Voorgestelde artikel 27ca, derde lid; toelichting, algemeen deel, paragraaf 3.1.

²³ 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.

²⁴ Stichting Economisch Onderzoek, rapport 'Efficiëncyprikkels in de tariefstructuur voor loodsdiensten – Beoordeling van verschillende tariefmodellen', november 2020.



ringsmethodiek 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 reisure, 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 scheepsklassen gelijk zijn.²⁵ 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.²⁶ 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.²⁷ 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.

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

²⁵ Het eerste uurtarief geldt voor de uitvoering van het looddingsproces en het tweede uurtarief geldt voor de andere taken, waaronder de uitvoering van bestuur en management, opleidingen en interne projecten.

²⁶ Dat prijsschommelingen inherent zijn aan het cost-plus model wordt in de memorie van toelichting met zoveel woorden onderkend.

²⁷ Toelichting, algemeen deel, paragraaf 3.2.



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,²⁸ 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.²⁹

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.³⁰ 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.³¹

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.³²

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,

²⁸ Toelichting, algemeen deel, paragraaf 3.9.

²⁹ Voorgesteld artikel 2a.

³⁰ Voorgesteld artikel 2a.

³¹ Voorgesteld artikel 2a.

³² Artikel I, onder C.



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.³³ Het oogmerk van experimenten op grond van de voorgestelde experimenteergrondslag is 'om te experimenteren met de wijze van functie-uitoefening van de loods'.³⁴ 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.³⁵

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 voorgeschreven 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'.³⁶

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 experimenteerregelgeving. De gebruikelijke oplossing is om te voorzien in een tijdelijk experimenteerbesluit, dat desgewenst verlengd wordt met een verlengingsbesluit. Het

³³ Zie ook Aanwijzing 2.41, eerste lid, van de Aanwijzingen voor de regelgeving.

³⁴ Voorgesteld artikel 2a, tweede lid.

³⁵ Brief van de Nederlandse Loodsencorporatie van 6 oktober 2019, NLC/JM/5708, Internetconsultatie.nl, p. 11.

³⁶ Voorgesteld artikel 2a, zesde lid.



ligt daarom meer voor de hand in het voorgestelde artikel 2a, het vijfde en het zesde lid te schrappen en in plaats daarvan evaluatie- en vervalbepalingen op te nemen in de op grond van dat artikel vast te stellen besluiten.³⁷

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. Tuchtrecht

Registerloodsen zijn onderworpen aan wettelijk geregeld tuchtrecht. Met het voorstel wordt het loodsentuchtrecht gemoderniseerd en meer in lijn gebracht met het tuchtrecht dat in andere sectoren geldt.³⁸ Eén van de aspecten van deze modernisering is dat de klager in de tuchtrechtelijke procedure de mogelijkheid krijgt om in eerste aanleg hulp te ontvangen van de secretaris van het tuchtcollege loodsen bij het formuleren van zijn klaagschrift.³⁹

a. Hulp van de secretaris

Anders dan bij soortgelijke bepalingen in het tuchtrecht in andere wetten,⁴⁰ is de klager in procedures binnen het loodsentuchtrecht 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 loodsenorganisatie of door een ander die rechtstreeks in zijn belang is getroffen.⁴¹ Als voorbeelden van klagers in de laatste categorie noemt de toelichting havenbedrijven, reders of, in uitzonderlijke gevallen, de minister.⁴² 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 loodsentuchtrecht de vraag op hoe deze zich verhoudt tot de tevens door artikel 6 van het EVRM beschermde gelijkheid der wapenen.⁴³

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 hernummering van het vierde en vijfde lid tot het derde en vierde lid.

b. Verhouding tot de EU-Zeehavenverordening

Loodsdiensten vallen onder het regime van de EU-Zeehavenverordening.⁴⁴ Op grond van deze verordening zijn EU-lidstaten verplicht voor loodsdiensten te voorzien in een klachtenprocedure.⁴⁵ 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.⁴⁶ Gelet op de voorgestelde reikwijdte van het tuchtrecht,⁴⁷ 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.⁴⁸ Als het tuchtrecht inderdaad niet als zodanig is aan te merken, verdient toelichting hoe het tuchtrecht zich verhoudt tot

³⁷ Zie daarvoor ook de modelbepalingen in Aanwijzingen 2.42 en 5.71 van de Aanwijzingen voor de regelgeving.

³⁸ Zie toelichting, algemeen deel, paragraaf 3.8.

³⁹ Voorgesteld artikel 34, derde lid.

⁴⁰ 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.

⁴¹ Voorgesteld artikel 34, eerste lid.

⁴² Toelichting, algemeen deel, paragraaf 3.8.

⁴³ Tuchtrechtelijke 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.

⁴⁴ 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.

⁴⁵ Vergelijk artikel 10 jo. Artikel 16 van de EU-Zeehavenverordening.

⁴⁶ De Afdeling constateert dat ook overigens niet wordt ingegaan op de verhouding tot de EU-Zeehavenverordening.

⁴⁷ Voorgestelde artikel 28, eerste lid.

⁴⁸ 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.



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 havendiensten 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, 35 463). 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 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.⁴⁹ Tegelijkertijd wordt voorgesteld dat wijziging van de efficiencykorting ten hoogste eenmaal per drie jaar kan plaatsvinden.⁵⁰ 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.⁵¹ 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.⁵² 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.

⁴⁹ Toelichting, algemeen deel, paragraaf 3.1. Details van een regeling en voorschriften die dikwijls wijziging behoeven zijn bij uitsteking onderwerpen voor ministeriële regelingen (zie ook Aanwijzing 2.24, eerste lid, van de Aanwijzingen voor de regelgeving).

⁵⁰ Voorgesteld artikel 27ca, derde lid.

⁵¹ Voorgesteld artikel 27ca, vierde lid.

⁵² Zie ook Aanwijzing 2.35 van de Aanwijzingen voor de regelgeving.



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 daarvoor 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.⁵³

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

De in artikel 27ca, derde lid, voorgestelde maximalisering van de wijziging van de efficiëncykorting 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.⁵⁴ 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.⁵⁵ 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.⁵⁶

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. 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.

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.

⁵³ Zie ook de toelichting op Aanwijzing 2.35, en de Aanwijzingen 2.39 en 2.40 van de Aanwijzingen voor de Regelgeving

⁵⁴ Zie ook Aanwijzing 4.48, eerste lid, van de Aanwijzingen voor de regelgeving.

⁵⁵ Toelichting, algemeen deel, paragraaf 3.8.

⁵⁶ 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/l), Kamerstukken II 2016/17, 34 588, nr. 4, p. 50.



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.*



Advies Raad van State

No. W17.19.0422/IV
's-Gravenhage, 8 april 2020

Aan de Koning

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.¹ Het voorstel bevat tevens een modernisering van het gehele voor registerloodsen geldende tuchtrecht.

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.²

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 evaluatie³ 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.⁴

Daarnaast hebben behaalde efficiencyvoordelen niet geleid tot tariefdalingen.⁵ 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

¹ Toelichting, algemeen deel, paragraaf 1,

² Zie artikel 4, tweede lid van de Loodsenwet en artikel 10 van de Scheepvaartverkeerswet.

³ Policy Research Corporation, Evaluatie Wet markttoezicht registerloodsen, september 2013 (hierna: PRC-rapport).

⁴ 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.

⁵ 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 reisure 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.



rust.⁶ Over de borging van de 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.⁷ Het toezichtmodel wordt aan deze doelstellingen aangepast.⁸

Het voorstel voorziet daartoe in een aantal wijzigingen, waarvan de belangrijkste zijn de invoering van een efficiencyprikkel⁹ en een integrale uurvergoeding.¹⁰ Daarnaast worden wijzigingen voorgesteld om de positie van gebruikers te verbeteren.¹¹

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.¹² 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.¹³

Uit de toelichting wordt niet duidelijk waarom andere, verdergaande, maatregelen, bijvoorbeeld die door PRC zijn geschetst, niet geschikt zouden zijn.¹⁴ De Afdeling adviseert, wanneer geen dragende motivering dienaangaande kan worden gegeven, het voorstel aan te passen.

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,¹⁵ 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.¹⁶ De hoogte van het

⁶ 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.

⁷ 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).

⁸ Toelichting, algemeen deel, paragraaf 2.

⁹ Voorgesteld artikel 27ca.

¹⁰ Voorgesteld artikel 1, eerste lid onderdeel k.

¹¹ Voorgesteld artikel 27c, vijfde lid, artikel 27j en artikel 27ja.

¹² 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).

¹³ PRC, p. 91.

¹⁴ Zie ook Aanwijzing 2.2 van de Aanwijzingen voor de regelgeving.

¹⁵ Meer specifiek wordt het tariefvoorstel gedaan door de algemene raad van de Nederlandse Loodsencorporatie (vgl. artikel 27c, eerste lid van de Loodsenwet).

¹⁶ Daarbij wordt uitgegaan van de prognoses en ramingen van het Centraal Planbureau.



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 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.¹⁷ 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.¹⁸ De Afdeling betwijfelt dan ook of de maatregel het gewenste effect zal hebben.¹⁹

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’.²⁰

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.²¹ Dit artikel biedt echter geen grondslag om ook bij verwachte krimp van het aantal te loodsen scheepsreizen (andersoortige) efficiëncyprikkels in te voeren.²²

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.

c. Integrale uurvergoeding

Het voorstel wijzigt de methode voor de berekening van de arbeidsvergoeding. Thans gelden verschillende uurtarieven voor directe loodsuren, alsmede voor reisure, 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 scheepsklassen gelijk zijn.²³ 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 prijschommelingen is dus nog altijd aanwezig.²⁴ 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.

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 beschikbaar-

¹⁷ Zie voor een uitleg van de systematiek verder voetnoot 3.

¹⁸ Te meer, aangezien het Loodswezen, bij gebreke aan enige onderlinge prijsconcurrentie, een beperkte prikkel zal hebben eigener beweging kosten te besparen.

¹⁹ 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 spanningsverplichting voor het Loodswezen aan te geven welke efficiëncyslag er gemaakt wordt wanneer de reizen afnemen.

²⁰ Toelichting, algemeen deel, paragraaf 6.2.

²¹ Voorgestelde artikel 27ca, derde lid; toelichting, algemeen deel, paragraaf 3.1.

²² 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.

²³ 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.

²⁴ Dat prijschommelingen inherent zijn aan het cost-plus model wordt in de toelichting met zoveel woorden onderkend.



heidsuren.²⁵ 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 loodsden 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.

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,²⁶ 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.²⁷

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.²⁸ 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.²⁹

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 loodsden schip kan uitoefenen mag hij de kapitein of verkeersdeelnemer ook vanaf een ander schip of vanaf de wal adviseren.³⁰

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.

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.³¹ Het oogmerk van experimenten op grond van de voorgestelde experimenteergrondslag is 'om te experimenteren met de wijze van functie-uitoefening van de loods'.³² Met dit oogmerk verwordt experimenteren tot een doel op zich, en is het oogmerk onvoldoende concreet en

²⁵ Toelichting, algemeen deel, paragraaf 3.2.

²⁶ Toelichting, algemeen deel, paragraaf 3.9.

²⁷ Voorgesteld artikel 2a.

²⁸ Voorgesteld artikel 2a.

²⁹ Voorgesteld artikel 2a.

³⁰ Artikel I, onder C.

³¹ Zie ook Aanwijzing 2.41, eerste lid, van de Aanwijzingen voor de regelgeving.

³² Voorgesteld artikel 2a, tweede lid.



nauwkeurig bepaald. Ook de Nederlandse Loodsencorporatie heeft hier specifiek op gewezen.³³

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 voorgeschreven 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'.³⁴

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 experimenteerregelgeving. 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 evaluatie- en vervalbepalingen op te nemen in de op grond van dat artikel vast te stellen besluiten.³⁵

4. Tuchtrecht

Registerloodsen zijn onderworpen aan wettelijk geregeld tuchtrecht. Met het voorstel wordt het loodsentuchtrecht gemoderniseerd en meer in lijn gebracht met het tuchtrecht dat in andere sectoren geldt.³⁶ Eén van de aspecten van deze modernisering is dat de klager in de tuchtrechtelijke procedure de mogelijkheid krijgt om in eerste aanleg hulp te ontvangen van de secretaris van het tuchtcollege loodsen bij het formuleren van zijn klaagschrift.³⁷

a. Hulp van de secretaris

Anders dan bij soortgelijke bepalingen in het tuchtrecht in andere wetten,³⁸ is de klager in procedures binnen het loodsentuchtrecht 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.³⁹ Als voorbeelden van klagers in de laatste categorie noemt de toelichting havenbedrijven, reders of, in uitzonderlijke gevallen, de minister.⁴⁰ 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 loodsentuchtrecht de vraag op hoe deze zich verhoudt tot de tevens door artikel 6 van het EVRM beschermde gelijkheid der wapenen.⁴¹

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

b. Verhouding tot de EU-Zeehavenverordening

Loodsdiensten vallen onder het regime van de EU-Zeehavenverordening.⁴² Op grond van deze verordening zijn EU-lidstaten verplicht voor loodsdiensten te voorzien in een klachtenprocedure.⁴³ 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

³³ Brief van de Nederlandse Loodsencorporatie van 6 oktober 2019, NLC/JM/5708, Internetconsultatie.nl, p. 11.

³⁴ Voorgesteld artikel 2a, zesde lid.

³⁵ Zie daarvoor ook de modelbepalingen in Aanwijzingen 2.42 en 5.71 van de Aanwijzingen voor de regelgeving.

³⁶ Zie toelichting, algemeen deel, paragraaf 3.8.

³⁷ Voorgesteld artikel 34, derde lid.

³⁸ Bijvoorbeeld artikel 55h, derde lid, van de Zeevaartbemanningwet; 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.

³⁹ Voorgesteld artikel 34, eerste lid.

⁴⁰ Toelichting, algemeen deel, paragraaf 3.8.

⁴¹ Tuchtrechtelijke 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.

⁴² 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.

⁴³ Vergelijk artikel 10 jo. Artikel 16 van de EU-Zeehavenverordening.



verordening in deze stelt.⁴⁴ Gelet op de voorgestelde reikwijdte van het tuchtrecht,⁴⁵ 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.⁴⁶ 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.

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.⁴⁷ Tegelijkertijd wordt voorgesteld dat wijziging van de efficiencykorting ten hoogste eenmaal per drie jaar kan plaatsvinden.⁴⁸ 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.⁴⁹ 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.⁵⁰ 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 daarvoor 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.⁵¹

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

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.⁵² 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.⁵³ De aangekondigde artikelsgewijze toelichting blijft echter uit.

⁴⁴ De Afdeling constateert dat ook overigens niet wordt ingegaan op de verhouding tot de EU-Zeehavenverordening.

⁴⁵ Voorgestelde artikel 28, eerste lid.

⁴⁶ 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.

⁴⁷ 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).

⁴⁸ Voorgesteld artikel 27ca, derde lid.

⁴⁹ Voorgesteld artikel 27ca, vierde lid.

⁵⁰ Zie ook Aanwijzing 2.35 van de Aanwijzingen voor de regelgeving.

⁵¹ Zie ook de toelichting op Aanwijzing 2.35, en de Aanwijzingen 2.39 en 2.40 van de Aanwijzingen voor de Regelgeving

⁵² Zie ook Aanwijzing 4.48, eerste lid, van de Aanwijzingen voor de regelgeving.

⁵³ Toelichting, algemeen deel, paragraaf 3.8.



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 loodsentuchrecht 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.⁵⁴

De Afdeling adviseert in een artikelsgewijze toelichting te voorzien.

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

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.*

⁵⁴ 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.



**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.



Tekst zoals toegezonden aan de Raad van State: houdende 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)

Wij Willem-Alexander, bij de gratie Gods, Koning der Nederlanden, Prins van Oranje-Nassau, enz. enz. enz.

Allen, die deze zullen zien of horen lezen, saluut! doen te weten:

Alzo Wij in overweging genomen hebben dat het noodzakelijk is om in verband met de actualisatie van het markttoezicht op het aanbod van dienstverlening door registerloodsen en de tuchtrechtspraak geldend voor loodsen, de Loodsenwet te wijzigen;

Zo is het, dat Wij, de Afdeling advisering van de Raad van State gehoord, en met gemeen overleg der Staten-Generaal, hebben goedgevonden en verstaan, gelijk Wij goedvinden en verstaan bij deze:

ARTIKEL I

De Loodsenwet wordt als volgt gewijzigd:

A

De volgende aanduidingen vervallen:

- ‘artikel I’, voorafgaand aan hoofdstuk I;
- ‘artikel II’, voorafgaand aan artikel 61;
- ‘artikel III’, voorafgaand aan artikel 62; en
- ‘artikel IV’, voorafgaand aan artikel 69.

B

Artikel 1, eerste lid, wordt als volgt gewijzigd:

1. In onderdeel a wordt ‘Milieu’ vervangen door ‘Waterstaat’.
2. Onderdeel k komt te luiden:

k. *arbeidsvergoeding*: arbeidsvergoeding voor registerloodsen, bestaande uit:

- 1°. een integraal uurtarief voor de uitvoering van verrichtingen van een registerloods aan boord of loodsen door een registerloods op afstand, met inbegrip van een vaste opslag voor de daarbij te maken reis-, wacht- en beschikbaarheidsuren; en
- 2°. een integraal uurtarief voor de uitvoering van andere taken dan bedoeld onder 1°, die bij of krachtens deze wet of anderszins aan een registerloods zijn toevertrouwd, met inbegrip van een vaste opslag voor de daarbij te maken reis- en wachturen;

C

Artikel 2 komt te luiden:

Artikel 2

1. De loods adviseert aan boord de kapitein of verkeersdeelnemer over de door deze te voeren navigatie.
2. Indien de loods zijn functie aan boord van het te loodsen schip uitoefent, mag hij met instemming van de kapitein optreden als verkeersdeelnemer.
3. Indien de loods zijn functie niet aan boord van het te loodsen schip kan uitoefenen, mag hij de kapitein of de verkeersdeelnemer vanaf een ander schip of vanaf de wal adviseren.
4. Indien de loods zijn functie vanaf een ander schip of vanaf de wal uitoefent, mag hij, voor zover hij daartoe bij of krachtens artikel 9 van de Scheepvaartverkeerswet bevoegd is, de kapitein of de verkeersdeelnemer ook verkeersinformatie geven.
5. Indien zich aan boord van het te loodsen schip een loods bevindt, kan een loods vanaf de wal



aan deze loods adviezen en, voor zover hij daartoe bij of krachtens artikel 9 van de Scheepvaartverkeerswet bevoegd is, verkeersinformatie geven, in het geval van verminderd zicht, slechte weersomstandigheden of andere bijzondere omstandigheden.

6. Ter bescherming van de belangen, genoemd in artikel 3, eerste lid, van de Scheepvaartverkeerswet, worden bij of krachtens algemene maatregel van bestuur voorschriften vastgesteld die de loodsen voor en bij de uitoefening van hun beroep in acht dienen te nemen.

D

Na artikel 2 wordt een artikel ingevoegd, luidende:

Artikel 2a

1. Bij algemene maatregel van bestuur kan worden bepaald dat onder bij in die maatregel te bepalen voorwaarden, bij wijze van experiment tijdelijk kan worden afgeweken van artikel 2, eerste, tweede of derde lid.
2. Het experiment, bedoeld in het eerste lid, heeft tot doel om te experimenteren met de wijze van functie-uitoefening van de loods.
3. In de algemene maatregel van bestuur, bedoeld in het eerste lid, wordt, met inachtneming van de belangen genoemd in artikel 3 van de Scheepvaartverkeerswet, in ieder geval bepaald:
 - a. de nadere concretisering van het doel van het experiment;
 - b. binnen welke periode geëxperimenteerd mag worden, waarbij die periode niet meer dan vijf achtereenvolgende jaren bedraagt;
 - c. welke voorschriften of beperkingen worden gesteld aan het experiment;
 - d. welke mogelijkheden er zijn voor verlenging, met name vooruitlopend op aanpassing van regelgeving als bedoeld in het zesde lid.
4. Artikel 3 is van overeenkomstige toepassing.
5. Binnen vijf jaar na inwerkingtreding van de algemene maatregel van bestuur wordt een onderzoek uitgevoerd naar de doeltreffendheid en de effecten van het experiment in de praktijk.
6. Binnen drie maanden na afronding van het onderzoek besluit Onze Minister of aanpassing van regelgeving noodzakelijk is. Indien niet binnen die periode door Onze Minister wordt besloten dat aanpassing van regelgeving noodzakelijk is, wordt de algemene maatregel van bestuur ingetrokken.

E

Artikel 15 wordt als volgt gewijzigd:

1. In onderdeel c vervalt 'en'.
2. In onderdeel d wordt de punt vervangen door '; en'.
3. Er wordt een onderdeel toegevoegd, luidende:
 - e. de borging van de kwaliteit van de loodsdienstverlening, waarbij ten minste wordt voorzien in de wijze waarop ten minste iedere vijf jaar een visitatie wordt uitgevoerd.

F

In artikel 23, eerste lid, onderdeel b, wordt 'artikel 28, eerste lid,' vervangen door 'artikel 40'.

G

In artikel 24, eerste lid, onderdeel c, wordt 'artikel 28, eerste lid, onderdeel d,' vervangen door 'artikel 40, eerste lid'.

H

Artikel 26 wordt als volgt gewijzigd:



1. Onder verlettering van onderdelen b en c tot onderdelen a en b (nieuw) in het tweede lid, vervalt onderdeel a.

2. Het derde tot en met vijfde lid vervallen.

I

Artikel 27b wordt als volgt gewijzigd:

1. In het eerste lid vervalt ‘, en de verplichtingen, bedoeld in artikel 26, tweede lid, onder a’.

2. Het tweede lid komt te luiden:

2. Het toerekeningssysteem bevat een omschrijving van de wijze waarop de kosten van de diensten en taken, bedoeld in artikel 27a, in de tarieven worden doorberekend.

3. Aan het vierde lid wordt toegevoegd ‘Tevens stelt de Autoriteit Consument en Markt de methode en parameters voor de berekening van de vermogenskostenvoet bij besluit vast.’

4. Het vijfde lid komt te luiden:

5. Voorafgaand aan vaststelling van het toerekeningssysteem stelt de algemene raad de besturen van de regionale loodsencorporaties, de bij ministeriële regeling te bepalen vertegenwoordigers van rechtspersonen, betrokken bij het bestuur van een of meer zeehavens en representatieve organisaties van ondernemers in het scheepvaart- en havenbedrijf in staat hun zienswijze over een ontwerp voor een toerekeningssysteem naar voren te brengen.

5. Onder vernummering van het zesde en zevende lid tot het zevende en achtste lid, wordt een nieuw lid ingevoegd, luidende:

6. De algemene raad zendt het toerekeningssysteem en de ingebrachte zienswijzen tegelijkertijd naar de Autoriteit Consument en Markt en naar degenen die op grond van het vijfde lid zijn gevraagd om een zienswijze. Daarbij is gemotiveerd of en op welke wijze de ingebrachte zienswijzen hebben geleid tot aanpassing van het toerekeningssysteem. Indien een zienswijze niet heeft geleid tot aanpassing, geeft de algemene raad de redenen daarvoor aan.

6. In het zevende lid (nieuw) wordt ‘derde, vierde en vijfde lid’ vervangen door ‘derde en vierde lid’.

7. In het achtste lid (nieuw) wordt ‘zesde lid’ vervangen door ‘zevende lid’.

J

Artikel 27c wordt als volgt gewijzigd:

1. Aan het eerste lid wordt toegevoegd ‘In op grond van bij of krachtens algemene maatregel van bestuur te bepalen gevallen stelt de algemene raad een ingediend voorstel bij. Indien het ingediende voorstel niet wordt bijgesteld, geeft de algemene raad de redenen daarvoor aan’.

2. Het derde lid komt te luiden:

3. Een voorstel als bedoeld in het eerste lid met betrekking tot de loodsgeldtarieven wordt opgesteld met inachtneming van het uitgangspunt dat de loodsgeldtarieven voor het geheel kostengeoriënteerd zijn.

3. Het vierde lid komt te luiden:

4. Voorafgaand aan de indiening van een voorstel met betrekking tot de loodsgeldtarieven vraagt de algemene raad een zienswijze aan de besturen van de regionale loodsencorporaties, de bij ministeriële regeling te bepalen vertegenwoordigers van rechtspersonen, betrokken bij het bestuur van een of meer zeehavens en representatieve organisaties van ondernemers in het scheepvaart- en havenbedrijf.

4. Onder vernummering van het vijfde en zesde lid naar het zesde en zevende lid, wordt een nieuw lid ingevoegd, luidende:

5. De algemene raad zendt een voorstel met betrekking tot de loodsgeldtarieven en de inge-



brachte zienswijzen tegelijkertijd naar de Autoriteit Consument en Markt en naar degenen die op grond van het vierde lid zijn gevraagd om een zienswijze. Daarbij is gemotiveerd of en op welke wijze de ingebrachte zienswijzen hebben geleid tot aanpassing van het tariefvoorstel. Indien een zienswijze niet heeft geleid tot aanpassing, geeft de algemene raad de redenen daarvoor aan.

5. Het zevende lid (nieuw) wordt als volgt gewijzigd:

- a. In onderdeel a wordt 'te leveren loodsverrichtingen' vervangen door 'te loodsen scheepsreizen'.
- b. In onderdeel b wordt 'met de loodsverrichtingen' vervangen door 'te loodsen scheepsreizen'.
- c. Onderdeel f vervalt.
- d. Onder vervanging van de punt aan het slot van onderdeel j door een puntkomma, wordt een nieuw onderdeel toegevoegd, luidende:
 - k. een verrekening van te veel gedane stortingen gedaan voor het kunnen voldoen aan verplichtingen die voortvloeien uit het functioneel leeftijdspensioen van registerloodsen en uit het krachtens collectieve arbeidsovereenkomst toegekend recht op functioneel leeftijdsontslag van het personeel, belast met de uitvoering van de in het artikel 26, eerste lid, onderdeel b, bedoelde taken.

6. Onder vernummering van het zevende lid naar het negende lid, wordt een nieuw lid ingevoegd, luidende:

8. Indien een besluit ter vaststelling van de loodsgeldtarieven als bedoeld in artikel 27f, eerste lid, is of wordt herzien, bevat het eerstvolgende in te dienen voorstel, bedoeld in het zevende lid, tevens een verrekening van het verschil in omzet tussen de tarieven die in rekening zijn gebracht op basis van het eerdere tariefbesluit en de tarieven in het laatstelijk overeenkomstig artikel 27f, eerste lid, vastgestelde tariefbesluit.

K

Na artikel 27c wordt een artikel ingevoegd, luidende:

Artikel 27ca

1. Indien het geraamde aantal te loodsen scheepsreizen, bedoeld in artikel 27c, zevende lid, onderdeel a, hoger is dan het geraamde aantal te loodsen scheepsreizen waarop het geldende tariefbesluit is gebaseerd, bevat een voorstel of bijstelling van een voorstel als bedoeld in artikel 27c, eerste lid, tevens een alternatieve berekening met inachtneming van de efficiencykorting.
2. Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur wordt de wijze bepaald waarop de alternatieve berekening, bedoeld in het eerste lid, plaatsvindt.
3. De in het eerste lid bedoelde efficiencykorting wordt ten hoogste eenmaal per drie jaar gewijzigd. De wijziging wordt onderbouwd op grond van een verslag over de doeltreffendheid en de effecten van deze korting in de praktijk.
4. Een ontwerp van een wijziging van de in het eerste lid genoemde efficiencykorting wordt gelijktijdig in de *Staatscourant* bekend gemaakt en aan de beide Kamers der Staten-Generaal overgelegd. Gedurende 30 dagen vanaf de dag waarop de bekendmaking is geschied, kan een ieder met betrekking tot het ontwerp zijn zienswijze naar voren brengen bij Onze Minister.

L

Artikel 27d wordt als volgt gewijzigd:

1. In het eerste lid, vervalt 'onder a,'.
2. Onder vernummering van het derde en vierde lid tot het vierde en vijfde lid, wordt een lid ingevoegd, luidende:
 3. Bij algemene maatregel van bestuur wordt een jaarlijks indexcijfer voor de prijzen vastgesteld.



M

Artikel 27e vervalt.

N

In artikel 27f, eerste lid, wordt na 'vast' toegevoegd 'en gaat daarbij uit van het voorstel op basis van artikel 27c, dan wel artikel 27ca dat resulteert in de laagste loodsgeldtarieven'.

O

In artikel 27g, eerste lid, onderdeel a, wordt '27e' vervangen door '27d'.

P

In artikel 27h, derde lid, wordt 'vierde lid' vervangen door 'vierde en vijfde lid'.

Q

De titel van paragraaf 6 komt te luiden:

§ 6. Verantwoording

R

Artikel 27j komt te luiden:

Artikel 27j

1. De algemene raad stelt jaarlijks een financiële verantwoording op over het voorafgaande kalenderjaar die bestaat uit:
 - a. een exploitatierekening van de diensten en taken, bedoeld in artikel 27a, met inbegrip van een verantwoording van de omzet;
 - b. een overzicht van de aan de exploitatie van die diensten en taken toegerekende materiële vaste activa;
 - c. een verantwoording van de gehanteerde afschrijvingsmethoden en afschrijvingstermijnen;
 - d. een verantwoording van de algemene besparing, bedoeld in artikel 27c, zevende lid, onder g;
 - e. een toelichting op de stukken, bedoeld onder a tot en met d; en
 - f. een verklaring van een onafhankelijke accountant als bedoeld in artikel 393 van boek 2 van het Burgerlijk Wetboek.
2. De algemene raad draagt jaarlijks zorg voor een verantwoording over het gerealiseerde kwaliteitsniveau van de diensten en taken, bedoeld in artikel 27a, over het voorafgaande kalenderjaar. Voorafgaand aan de vaststelling van de verantwoording vraagt de algemene raad een zienswijze aan de besturen van de regionale loodsencorporatie, de bij ministeriële regeling aan te wijzen rechtspersonen, betrokken bij het bestuur van een of meer zeehavens, bestuursorganen belast met het nautisch beheer van een of meer zeehavens en representatieve organisaties van ondernemers in het scheepvaart- en havenbedrijf.
3. De algemene raad zendt de verantwoording over het gerealiseerde kwaliteitsniveau tegelijkertijd naar de Autoriteit Consument en Markt en naar degenen die op grond van het tweede lid zijn gevraagd om een zienswijze. Daarbij is gemotiveerd welke overwegingen zijn gemaakt ten aanzien van de ingebrachte zienswijzen.
4. De algemene raad nodigt de bij ministeriële regeling aan te wijzen rechtspersonen, betrokken bij het bestuur van een of meer zeehavens, bestuursorganen belast met het nautisch beheer van een of meer zeehavens en representatieve organisaties van ondernemers in het scheepvaart- en havenbedrijf uit om gezamenlijk te bepalen op welke wijze afspraken gemaakt worden ten aanzien van in ieder geval de te leveren kwaliteit van de loodsdienstverrichting door registerloodsen.

S

Na artikel 27j wordt een artikel ingevoegd, luidende:



Artikel 27ja

1. De algemene raad en het bestuur van een regionale corporatie verstrekt desgevraagd aan Onze Minister alle voor de uitoefening van zijn taak benodigde inlichtingen. Onze Minister kan inzage vorderen van zakelijke gegevens en bescheiden, voor zover dat voor de vervulling van zijn taak redelijkerwijs nodig is.
2. Onverminderd het eerste lid zendt de algemene raad de verantwoording over het gerealiseerde kwaliteitsniveau, bedoeld in artikel 27j, tweede lid, naar Onze Minister.

T

Artikel 27l wordt als volgt gewijzigd:

1. In het eerste lid, onderdeel c, wordt na '27h' ingevoegd ', en de bijstelling van het voorstel, bedoeld in artikel 27c, '.
2. Aan het eerste lid worden onder vervanging van de punt door een puntkomma aan het eind van onderdeel e, twee onderdelen toegevoegd, luidende:
 - f. het tijdstip waarop de alternatieve berekening, bedoeld in artikel 27ca, moet zijn gedaan;
 - g. het tijdstip waarop de financiële verantwoording en de verantwoordingen over het gerealiseerde kwaliteitsniveau, bedoeld in artikel 27j, moet zijn gedaan.
3. Onder vernummering van het derde tot tweede lid, vervalt het tweede lid.

U

Hoofdstuk VII komt te luiden:

Hoofdstuk VII. Tuchtrechtspraak

§ 1. Algemeen

Artikel 28

1. De registerloods is onderworpen aan tuchtrechtspraak ter zake van enig handelen of nalaten dat een behoorlijk registerloods niet betaamt, ter zake van enige overtreding van een verordening of van een krachtens een verordening gegeven nader voorschrift als bedoeld in artikel 15.
2. De tuchtrechtspraak in eerste aanleg wordt uitgeoefend door het tuchtcollege loodsen.
3. De tuchtrechtspraak in hoger beroep wordt uitgeoefend door het College van Beroep voor het bedrijfsleven. Het College van Beroep voor het bedrijfsleven beslist in hoogste ressort.

§ 2. Tuchtcollege loodsen

Artikel 29

1. Het tuchtcollege loodsen bestaat uit een voorzitter en vier leden. Er kunnen een of meer plaatsvervangende voorzitters en leden zijn.
2. Het tuchtcollege loodsen heeft een secretaris en kan een of meer plaatsvervangende secretarissen hebben.
3. De voorzitter, leden en hun plaatsvervangers worden door Onze Minister benoemd voor een periode van vier jaren en zijn terstond herbenoembaar. De benoemingstermijn van degene die wordt benoemd ter vervulling van een tussentijdse vacature, eindigt bij het verstrijken van de benoemingstermijn van degene in wiens plaats hij is getreden.
4. Tussen de voorzitter, de leden, de secretaris en hun plaatsvervangers bestaat geen nauwe persoonlijke betrekking.
5. Benoembaar tot voorzitter of plaatsvervangend voorzitter zijn degenen:
 - a. aan wie op grond van het afsluitend examen van een opleiding in het wetenschappelijk onderwijs door een universiteit dan wel de Open Universiteit, waarop de Wet op het hoger



- onderwijs en wetenschappelijk onderzoek betrekking heeft, de graad van Bachelor op het gebied van het recht en tevens de graad van Master op het gebied van het recht is verleend, of
- b. die op grond van het afsluitend examen van een opleiding op het gebied van het recht aan een universiteit dan wel de Open Universiteit, waarop de Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek betrekking heeft, het recht hebben verkregen om de titel meester te voeren.
6. Uit iedere regionale corporatie wordt op een voordracht van het bestuur van die regionale corporatie een registerloods benoemd, die geen lid of plaatsvervangend lid van het bestuur van die betreffende regionale loodsencorporatie is.
 7. Onze Minister verleent aan de voorzitter en zijn plaatsvervanger in elk geval ontslag met ingang van de maand, volgende op die waarin zij de leeftijd van zeventig jaren hebben bereikt, en op eigen verzoek tussentijds.
 8. Het lidmaatschap van leden van het tuchtcollege vervalt van rechtswege indien een lid benoemd wordt in het bestuur van een regionale loodsencorporatie of bij het verlies van de hoedanigheid van registerloods.

Artikel 30

1. De artikelen 46c, onderdelen b en c, 46ca, eerste lid, onderdeel d, 46d, tweede lid, 46f, 46g, 46i, eerste lid, aanhef en onderdelen a en b, en tweede lid, 46l, eerste lid, aanhef en onderdeel a, 46m, 46o en 46p, eerste tot en met vijfde lid, van de Wet rechtspositie rechterlijke ambtenaren zijn van overeenkomstige toepassing ten aanzien van de voorzitter, de leden en hun plaatsvervangers.
2. De artikelen 13a, 13b, met uitzondering van het eerste lid, onderdelen b en c, en vierde lid, en 13c tot en met 13g van de Wet op de rechterlijke organisatie zijn van overeenkomstige toepassing ten aanzien van gedragingen van de voorzitter, de leden en hun plaatsvervangers, met dien verstande dat:
 - a. voor de overeenkomstige toepassing van die artikelen onder 'het betrokken gerechtsbestuur' wordt verstaan: de voorzitter van het tuchtcollege; en
 - b. de procureur-generaal niet verplicht is aan het verzoek, bedoeld in artikel 13a, te voldoen, indien de verzoeker redelijkerwijs onvoldoende belang heeft bij een onderzoek als bedoeld in datzelfde artikel.

Artikel 31

1. De secretaris en plaatsvervangend secretaris zijn voor de uitoefening van hun taken uitsluitend verantwoordelijk verschuldigd aan de voorzitter.
2. De secretaris en plaatsvervangend secretaris worden door Onze Minister benoemd, geschorst en ontslagen. Schorsing en ontslag vindt plaats op voordracht van de voorzitter.

Artikel 32

1. De voorzitter, de secretaris, de leden en hun plaatsvervangers ontvangen vacatiegeld, alsmede een vergoeding van reis- en verblijfskosten en van andere verschotten.
2. Het in het eerste lid bedoeld vacatiegeld, de reis- en verblijfskosten en andere verschotten worden overeenkomstig Hoofdstuk VIA, bij ministeriele regeling vastgesteld.

Artikel 33

1. De voorzitter, de leden en de secretaris, alsmede hun plaatsvervangers, mogen zich niet op enige wijze inlaten met partijen of hun raadsliden of gemachtigden over enige zaak die bij het tuchtcollege loodsen aanhangig is, of waarvan zij weten of kunnen vermoeden dat deze bij het tuchtcollege loodsen aanhangig zal worden gemaakt.
2. De voorzitter, de leden en de secretaris, alsmede hun plaatsvervangers zijn verplicht tot geheimhouding van de gegevens waarover zij bij de uitoefening van hun taak de beschikking krijgen en waarvan zij het vertrouwelijk karakter kennen of redelijkerwijs moeten vermoeden, behoudens voor zover enig wettelijk voorschrift hen tot mededeling verplicht of uit hun taak de noodzaak tot mededeling voortvloeit.



3. De voorzitter, de leden en de secretaris, alsmede hun plaatsvervangers zijn verplicht tot geheimhouding van hetgeen in de raadkamer over aanhangige zaken is geuit.

§ 3. De procedure in eerste aanleg

Artikel 34

1. Een zaak wordt in eerste aanleg bij het tuchtcollege loodsen aanhangig gemaakt door een schriftelijke klacht van de algemene raad, het bestuur van een regionale loodsenorganisatie of van degene die rechtstreeks in zijn belang is getroffen.
2. Een klacht bevat ten minste de volgende gegevens:
 - a. de naam, het adres en de woonplaats van de klager;
 - b. de naam en, voor zover bekend, het adres en de woonplaats van de registerloods op wie de klacht betrekking heeft; en
 - c. een omschrijving van de gedraging, waarop de klacht betrekking heeft en de bezwaren daartegen.
3. Indien de klager daarom verzoekt, is de secretaris van het tuchtcollege loodsen hem behulpzaam bij het formuleren van de klacht.
4. De organen van de organisatie of een regionale loodsenorganisatie verlenen desgevraagd hun medewerking bij de behandeling van de klacht door het tuchtcollege loodsen.
5. Indien de klacht wordt ingediend na verloop van drie jaar na de dag waarop de klager heeft kennisgenomen of redelijkerwijs kennis heeft kunnen nemen van de gedraging waarop de klacht betrekking heeft, wordt de klacht niet-ontvankelijk verklaard. De beslissing tot niet-ontvankelijkverklaring blijft achterwege indien de gevolgen van de gedraging pas nadien bekend zijn geworden. In dat geval verloopt de termijn voor het indienen van een klacht een jaar na de datum waarop de gevolgen redelijkerwijs als bekend geworden zijn aan te merken.

Artikel 35

1. De voorzitter kan een klacht na een summier onderzoek terstond afwijzen bij een met redenen omklede schriftelijke beslissing indien hij van oordeel is dat de klager kennelijk niet-ontvankelijk is, dan wel de klacht kennelijk ongegrond of het tuchtcollege loodsen onbevoegd is.
2. De secretaris zendt onverwijld een afschrift van de beslissing van de voorzitter aan de registerloods over wie geklaagd is, aan de klager en aan de algemene raad.
3. De klager en de algemene raad kunnen binnen twee weken na de dag van verzending van de beslissing van de voorzitter tot afwijzing van een klacht schriftelijk verzet doen bij het tuchtcollege. Ten gevolge van het verzet vervalt de eerdere beslissing van de voorzitter.
4. De voorzitter brengt klachten die niet door hem zijn afgewezen onverwijld ter kennis van het tuchtcollege loodsen.
5. Intrekken van de klacht, nadat deze is ingediend, of staking van de werkzaamheden door de registerloods over wie geklaagd is, heeft op de verdere behandeling van de klacht geen invloed, wanneer naar het oordeel van het tuchtcollege loodsen het algemeen belang dat vermoedelijk is geschonden vordert dat de behandeling wordt voortgezet of wanneer degene over wie geklaagd is, schriftelijk heeft verklaard voortzetting van de behandeling van de klacht te verlangen.

Artikel 36

1. Aan de behandeling van een zaak door het tuchtcollege loodsen nemen deel de voorzitter of zijn plaatsvervanger en vier leden of hun plaatsvervanger, waarvan een uit elke regionale loodsenorganisatie.
2. De voorzitter en de leden kunnen zich verschonen en kunnen worden gewraakt indien er te hunnen aanzien feiten of omstandigheden bestaan, waardoor de onpartijdigheid van het tuchtcollege loodsen schade zou kunnen lijden.
3. Het tuchtcollege loodsen beslist zo spoedig mogelijk over een verzoek tot verschoning of



wraking. Aan de besluitvorming wordt niet deelgenomen door de voorzitter of het lid waarop het verzoek betrekking heeft. Indien het verzoek betrekking heeft op de voorzitter, neemt een plaatsvervangend voorzitter deel aan de besluitvorming. Bij staking van stemmen wordt het verzoek tot verschoning of wraking toegewezen.

Artikel 37

1. Zodra het tuchtcollege loodsen een klacht in behandeling heeft genomen, zendt de secretaris een afschrift van de klacht aan de registerloods waartegen de klacht zich richt.
2. De registerloods waartegen de klacht zich richt kan binnen zes weken na de dag van verzending van het afschrift van de klacht, als bedoeld in het eerste lid, een verweerschrift indienen. De voorzitter kan deze termijn op verzoek van de registerloods verlengen.
3. De secretaris zendt een afschrift van het verweerschrift aan de klager.

Artikel 38

1. De voorzitter bepaalt het tijdstip en de locatie voor de mondelinge behandeling van de zaak ter zitting. De secretaris draagt zorg voor de tijdige publicatie van deze informatie op de door de algemene raad ter beschikking gestelde internetsite.
2. De secretaris roept de klager en de registerloods waartegen de klacht zich richt ten minste twee weken voorafgaand aan de datum van de zitting bij aangetekende brief op voor de zitting.
3. De behandeling van een klacht door het tuchtcollege loodsen, geschiedt in een openbare zitting, tenzij het tuchtcollege loodsen om gewichtige redenen beveelt dat de behandeling van de zaak geheel of gedeeltelijk met gesloten deuren zal plaatsvinden. Het bevel daartoe houdt de overwegingen in waarop het steunt.
4. De registerloods, waartegen de klacht zich richt, is verplicht aan de oproeping, bedoeld in het tweede lid, gevolg te geven. Indien hij na oproeping niet ter zitting verschijnt, kan het tuchtcollege loodsen de officier van justitie verzoeken hem te dagvaarden. Hij is verplicht na dagvaarding te verschijnen.
5. Indien de registerloods waartegen de klacht zich richt, op de dagvaarding niet ter zitting verschijnt, doet de officier van justitie hem op verzoek van het tuchtcollege loodsen dagvaarden, met bevel tot medebrenging. Artikel 556 van het Wetboek van Strafvordering is van overeenkomstige toepassing.
6. De registerloods waartegen de klacht zich richt, kan zich door een raadsman doen bijstaan.
7. Het tuchtcollege loodsen kan weigeren personen die geen advocaat zijn als raadsman of als gemachtigde ter zitting toe te laten. Bij een zodanige weigering houdt het tuchtcollege loodsen de zaak tot een volgende zitting aan.
8. Het tuchtcollege loodsen stelt de registerloods waartegen de klacht zich richt en zijn raadsman ten minste twee weken voor de zitting in de gelegenheid om van alle op de zaak betrekking hebbende stukken kennis te nemen.
9. De secretaris maakt van het verhandelde ter zitting een proces-verbaal op dat door de voorzitter en de secretaris wordt ondertekend.
10. De kosten die samenhangen met de mondelinge behandeling van de zaak ter zitting komen ten laste van de algemene raad.

Artikel 39

1. Het tuchtcollege loodsen kan, hetzij op verzoek van de registerloods waartegen de klacht zich richt, hetzij op verzoek van de klager, hetzij ambtshalve, getuigen en deskundigen voor de zitting oproepen en horen.
2. De secretaris roept getuigen en deskundigen bij aangetekende brief voor de zitting op. Eenieder die als getuige of deskundige door het tuchtcollege loodsen is opgeroepen, is verplicht aan die oproeping gevolg te geven.

3. Indien een getuige of deskundige na oproeping niet ter zitting verschijnt, doet de officier van justitie hem op verzoek van het tuchtcollege loodsen dagvaarden. Hij is verplicht na dagvaarding te verschijnen.
4. Indien een getuige of deskundige op de dagvaarding niet ter zitting verschijnt, doet de officier van justitie hem op verzoek van het tuchtcollege loodsen dagvaarden, met bevel tot medebrenging. Artikel 556 van het Wetboek van Strafvordering is van overeenkomstige toepassing.
5. De voorzitter beëdigt getuigen om de gehele waarheid en niets dan de waarheid te zeggen. Getuigen zijn verplicht op de gestelde vragen te antwoorden.
6. De voorzitter beëdigt deskundigen om hun taak naar geweten te vervullen. Deskundigen zijn verplicht de door het tuchtcollege loodsen gevorderde diensten te bewijzen.
7. Ten aanzien van de getuigen en deskundigen zijn de artikelen 217 tot en met 219 van het Wetboek van Strafvordering van overeenkomstige toepassing.
8. De getuigen en deskundigen ontvangen desgevraagd op verzoek van hun oproep of dagvaarding een door de voorzitter vast te stellen schadeloosstelling overeenkomstig het bepaalde bij of krachtens de Wet tarieven in strafzaken. Deze schadeloosstelling komt ten laste van de corporatie.

Artikel 40

1. Het tuchtcollege loodsen kan, indien het van oordeel is dat een tegen een registerloods ingediende klacht geheel of gedeeltelijk gegrond is, een of meer van de volgende tuchtmaatregelen opleggen:
 - a. waarschuwing;
 - b. berisping;
 - c. geldboete van ten hoogste de vierde categorie, bedoeld in artikel 23, vierde lid, van het Wetboek van Strafrecht;
 - d. schorsing of beperking van de bevoegdheid voor een periode van ten hoogste één jaar;
 - e. definitief vervallen of beperken van de bevoegdheid;
 - f. veroordeling in de kosten die de klager in verband met de behandeling van de klacht redelijkerwijs heeft moeten maken; of
 - g. veroordeling in de overige kosten die in verband met de behandeling van de tuchtzaak zijn gemaakt.
2. Het tuchtcollege loodsen kan een klacht gegrond verklaren zonder oplegging van een tuchtmaatregel als bedoeld in het eerste lid.
3. Bij het opleggen van een geldboete als bedoeld in het eerste lid, onderdeel c, en een veroordeling in de kosten als bedoeld in onderdeel f en g, bepaalt het tuchtcollege loodsen de wijze waarop, en termijn of de termijnen waarbinnen aan die tuchtmaatregel moet worden voldaan. De te betalen geldboete komt toe aan de Staat. Voor de toepassing van titel 4.4 van de Algemene wet bestuursrecht wordt de uitspraak van het tuchtcollege loodsen aangemerkt als een beschikking als bedoeld in artikel 4:86 van die wet. Wordt niet binnen de gestelde termijn aan de opgelegde tuchtmaatregel voldaan, dan kan het tuchtcollege loodsen ambtshalve beslissen de registerloods aan wie een in de eerste zin bedoelde tuchtmaatregel is opgelegd, na hem in de gelegenheid te hebben gesteld te worden gehoord, op deze grond een of meer andere tuchtmaatregelen als bedoeld in het eerste lid op te leggen.
4. Bij het opleggen van de tuchtmaatregelen, genoemd in het eerste lid, onder c en d, kan het tuchtcollege loodsen bepalen dat deze geheel of ten dele niet worden ten uitvoer gelegd, tenzij het tuchtcollege loodsen bij een latere beslissing anders mocht bepalen op grond van het feit dat de registerloods aan wie de tuchtmaatregelen zijn opgelegd, zich voor het einde van een bij die oplegging te bepalen proeftijd van ten hoogste twee jaren heeft gedragen in strijd met een verordening of krachtens een verordening gegeven nader voorschrift als bedoeld in artikel 15.
5. De tuchtmaatregelen, genoemd in het eerste lid onder c, d, e, f en g, kunnen eerst worden ten uitvoer gelegd nadat de beslissing van het tuchtcollege loodsen onherroepelijk is geworden.

Artikel 41

1. De beslissing van het tuchtcollege loodsen berust op een deugdelijke motivering.



2. De voorzitter bepaalt het tijdstip en de locatie voor de openbare zitting waarin de beslissing van het tuchtcollege loodsen zal worden uitgesproken. De secretaris draagt zorg voor de tijdige publicatie van deze informatie op de door de algemene raad ter beschikking gestelde internet-site.
3. Indien de registerloods waartegen de klacht zich richt, niet ter zitting is verschenen, kan het tuchtcollege loodsen bij verstek uitspraak doen.
4. De secretaris zendt onverwijld een afschrift van de schriftelijke beslissing van het tuchtcollege loodsen bij aangetekende brief aan:
 - a. de registerloods, tegen wie de klacht zich richt;
 - b. aan de klager;
 - c. aan de algemene raad.
5. De secretaris publiceert een geanonimiseerd afschrift van de schriftelijke beslissing van het tuchtcollege loodsen op een daartoe ter beschikking gestelde internetsite.

§ 4. De procedure in hoger beroep

Artikel 42

Tegen een beslissing van het tuchtcollege loodsen kan binnen zes weken na de dag van de verzending van de in artikel 41, vierde lid, bedoelde brief hoger beroep worden ingesteld bij het College van Beroep voor het bedrijfsleven:

- a. door de registerloods indien de klacht die tegen hem is ingediend geheel of ten dele gegrond is verklaard;
- b. door de klager; of
- c. door de algemene raad.

Artikel 43

1. Het hoger beroep wordt ingesteld bij beroepschrift. Bij het beroepschrift wordt overgelegd een afschrift van de schriftelijke beslissing van het tuchtcollege loodsen, waartegen het hoger beroep is gericht.
2. De griffier van het College van Beroep voor het bedrijfsleven zendt binnen een week na ontvangst van het beroepschrift een afschrift daarvan aan de registerloods waartegen de klacht zich richt, aan de klager en de algemene raad, voor zover het hoger beroep niet door hen is ingesteld, alsmede aan de secretaris van het tuchtcollege loodsen.
3. De secretaris van het tuchtcollege loodsen zendt binnen drie weken na ontvangst van het afschrift van het beroepschrift alle stukken die op de zaak betrekking hebben aan de griffier van het College van Beroep voor het bedrijfsleven.
4. Het College van Beroep voor het bedrijfsleven behandelt de zaak opnieuw in volle omvang. Op de behandeling in hoger beroep zijn de artikelen 35, eerste, tweede en derde lid, 36, tweede en derde lid, 37, 38, met uitzondering van de tweede volzin van het eerste lid, 39, 40 en 41 van overeenkomstige toepassing.

§ 5. Herziening

Artikel 44

1. Het College van Beroep voor het bedrijfsleven kan op verzoek van een registerloods aan wie een tuchtmaatregel is opgelegd een onherroepelijk geworden beslissing van het tuchtcollege loodsen of van het College van Beroep voor het bedrijfsleven herzien op grond van feiten of omstandigheden die:
 - a. het tuchtcollege loodsen of het College van Beroep voor het bedrijfsleven bij de behandeling van de zaak ter zitting niet bekend waren en redelijkerwijs niet bekend konden zijn, en die
 - b. indien zij het tuchtcollege loodsen of het College van Beroep voor het bedrijfsleven bij de behandeling van de zaak ter zitting wel bekend zouden zijn geweest, tot een andere beslissing zouden hebben kunnen leiden.
2. Op de behandeling van het verzoek tot herziening zijn de artikelen 35, eerste, tweede en derde lid, 36, tweede en derde lid, 37, 38, tweede tot en met negende lid, 39, 40 en 41, eerste, derde,



vierde en vijfde lid, van overeenkomstige toepassing.

3. Aan de behandeling van het verzoek tot herziening ter zitting van het College van Beroep voor het bedrijfsleven nemen geen leden deel die hebben deelgenomen aan de behandeling van de zaak, waarvan de herziening wordt verzocht.

§ 6. De procedure inzake het spoedshalve schorsen

Artikel 44a

1. Op verzoek van de algemene raad of het bestuur van een regionale loodsencorporatie kan het tuchtcollege loodsden de registerloods jegens wie een ernstig vermoeden is gerezen van een handelen of nalaten waardoor enig krachtens artikel 15 beschermd belang ernstig is geschaad of dreigt te worden geschaad, met onmiddellijke ingang schorsen voor een periode van ten hoogste een jaar in de uitoefening van zijn bevoegdheid indien het door artikel 15 beschermde belang dit vergt. Het tuchtcollege loodsden beslist niet dan na verhoor of behoorlijke oproeping van de registerloods en de voorzitter van de regionale loodsencorporatie waartoe de registerloods behoort.
2. Een verzoek als bedoeld in het eerste lid kan ook worden ingediend ingeval een registerloods zich in voorlopige hechtenis bevindt of deze bij nog niet onherroepelijk of onherroepelijk geworden rechterlijke uitspraak wegens een misdrijf is veroordeeld dan wel hem bij een dergelijke uitspraak een maatregel is opgelegd die vrijheidsbeneming tot gevolg heeft, met dien verstande dat alleen een schorsing kan worden uitgesproken voor de duur van de vrijheidsbeneming. De griffier van het gerecht dat een van de in de eerste volzin genoemde beslissingen neemt, geeft van die beslissing kennis aan de voorzitter van de regionale loodsencorporatie waartoe de registerloods behoort.
3. De voorzitter van de regionale loodsencorporatie stelt de betrokken registerloods schriftelijk op de hoogte van het in het eerste en tweede lid bedoelde verzoek, alsmede van de gronden waarop het verzoek rust.
4. Het tuchtcollege loodsden beslist binnen veertien dagen nadat het verzoek overeenkomstig het eerste of tweede lid aan hem ter kennis is gebracht. Het tuchtcollege loodsden kan deze termijn ten hoogste eenmaal verlengen met eenzelfde termijn.
5. Indien de klacht tegen de registerloods op grond waarvan het ernstige vermoeden is gerezen niet reeds schriftelijk ter kennis is gebracht van het tuchtcollege, bepaalt het tuchtcollege bij zijn beslissing op het in het eerste lid bedoelde verzoek tevens een redelijke termijn van niet langer dan zes weken, waarbinnen de algemene raad of het bestuur van een regionale loodsencorporatie de klacht schriftelijk ter kennis van het tuchtcollege brengt. Bij overschrijding van deze termijn vervalt de beslissing op het in het eerste lid bedoelde verzoek van rechtswege. Het tuchtcollege kan op schriftelijk verzoek van de algemene raad of het bestuur van een regionale loodsencorporatie de termijn ten hoogste eenmaal verlengen met een door hem te bepalen redelijke termijn van niet langer dan zes weken. De artikelen 28 tot en met 41 zijn van overeenkomstige toepassing met uitzondering van artikelen 34, derde lid, 37, tweede lid, 38, tweede en achtste lid, en 40.
6. Op verzoek van de betrokken registerloods kan het tuchtcollege loodsden te allen tijde de op grond van het eerste lid opgelegde schorsing opheffen. Hij beslist niet dan na verhoor of behoorlijke oproeping van de registerloods en de voorzitter van de regionale loodsencorporatie waartoe de registerloods behoort.

Artikel 45

1. Tegen een beslissing op grond van artikel 44a, eerste, tweede en vijfde lid, kunnen de betrokken registerloods, de algemene raad en het bestuur van de regionale loodsencorporatie waartoe de registerloods behoort binnen zes weken na verzending van een afschrift van de beslissing hoger beroep instellen bij het College van Beroep voor het bedrijfsleven. Artikel 43 is van overeenkomstige toepassing.
2. Het hoger beroep schorst niet de werking van de beslissing waartegen het is gericht.

V

In artikel 45f, eerste lid, wordt 'de artikelen 27c, 27i, 27j, 27k en 27l, eerste lid,' vervangen door 'de



artikelen 27b, eerste en zevende lid, 27c, 27ca, 27i, 27j en 27l, eerste lid,‘.

W

Artikel 46 wordt als volgt gewijzigd:

1. Onder vernummering van het derde lid tot tweede lid, vervalt het tweede lid.
2. In het tweede lid (nieuw) vervalt ‘en tweede’.

X

In artikel 47, eerste lid, wordt ‘artikel 2, derde lid,‘ vervangen door ‘artikel 2, zesde lid,‘.

Y

Artikel 52 wordt als volgt gewijzigd:

1. In het eerste lid wordt ‘artikel 2, eerste en tweede lid,‘ vervangen door ‘artikel 2, eerste tot en met vijfde lid’.
2. In het tweede lid wordt ‘artikel 2, derde lid,‘ vervangen door ‘artikel 2, zesde lid,‘.

Z

In artikelen 53 en 54, eerste lid, wordt ‘artikel 2, eerste en tweede lid,‘ vervangen door ‘artikel 2, eerste tot en met vijfde lid’.

AA

In artikel 56, eerste lid, wordt ‘artikelen 2, derde lid,‘ vervangen door ‘artikelen 2, zesde lid,‘.

AB

Artikel 59 komt te luiden:

Artikel 59

1. De algemene raad en het bestuur van een regionale corporatie, alsmede degene op wie een verplichting rust als bedoeld in artikel 46, eerste lid, zijn verplicht Onze Minister de inlichtingen te verstrekken die hij nodig acht om te kunnen beoordelen of aanleiding bestaat tot toepassing van artikel 46, eerste lid.
2. Indien op basis van de verstrekte inlichtingen niet kan worden beoordeeld of er aanleiding bestaat tot toepassing van artikel 46, eerste lid, kan Onze Minister een nader onderzoek instellen.
3. De algemene raad en het bestuur van een regionale corporatie, alsmede degene op wie een verplichting rust als bedoeld in artikel 46, eerste lid, zijn verplicht om aan dat onderzoek alle medewerking te verlenen die redelijkerwijs kan worden gevorderd.

AC

De artikelen 61 tot en met 66 vervallen.

AD

Artikel 67 komt te luiden:

Artikel 67

Onze Minister kan verordeningen als bedoeld in artikel 15, eerste lid, voor de eerste maal als ministeriële regeling vaststellen, voor zover deze, naar het oordeel van Onze Minister, op de datum waarop artikel 3, van de Loodswet 1957 wordt ingetrokken, in werking dienen te treden. Zij blijven, behoudens eerdere intrekking door Onze Minister, van kracht totdat zij bij verordening zijn ingetrokken en vervangen.



AE

Na artikel 67 wordt ingevoegd:

Hoofdstuk XI. Overgangsrecht en evaluatie

AF

Artikel 68 komt te luiden:

Artikel 68

1. Wanneer de algemene raad voor de eerste maal na inwerkingtreding van de Wet actualisatie markttoezicht registerloodsen een voorstel als bedoeld in artikel 27c, derde lid, doet, is de raming, bedoeld in artikel 27c, zevende lid, onderdeel c, gebaseerd op de voor het jaar 2015 geldende hoogte, vermeerderd met de indexering vastgesteld krachtens artikel 27d, tweede lid.
2. Bij ministeriele regeling wordt de voor het jaar 2015 geldende hoogte van de integrale uurtarieven vastgesteld.

AG

Artikel 69 komt te luiden:

Artikel 69

De op het tijdstip van inwerkingtreding van de Wet actualisatie markttoezicht registerloodsen geldende loodsgeldtarieven, vastgesteld krachtens artikel 27f van de Loodsenwet, zoals dat artikel luidde voorafgaand aan het tijdstip van inwerkingtreding van de Wet actualisatie markttoezicht registerloodsen, blijven van kracht tot het tijdstip waarop het besluit in werking treedt, waarbij het desbetreffende tarief voor de eerste maal met toepassing van de door eerdergenoemde wet gewijzigde artikelen is vastgesteld.

AH

Na artikel 69 worden de volgende artikelen ingevoegd:

Artikel 69a

Hoofdstuk VIA van de Loodsenwet, zoals deze luidde voor het tijdstip van inwerkingtreding van de Wet actualisatie markttoezicht registerloodsen, blijft van kracht ten aanzien van:

- a. een toerekeningssysteem waarmee de Autoriteit Consument en Markt voor dat tijdstip heeft ingestemd, als bedoeld in artikel 27b, en een voor dat tijdstip ingediend voorstel als bedoeld in artikelen 27c, eerste lid,;
- b. de mogelijkheid om bezwaar te maken of beroep in te stellen tegen enig besluit op grond van dit hoofdstuk dat op het tijdstip van inwerkingtreding eerdergenoemde wet nog niet onherroepelijk is;
- c. de behandeling van het bezwaar of het beroep gericht tegen enig besluit op grond van dit hoofdstuk dat voor het tijdstip van inwerkingtreding van eerdergenoemde wet is gemaakt, onderscheidenlijk ingesteld;
- d. de behandeling van het bezwaar of het beroep dat op of na het tijdstip van inwerkingtreding van eerdergenoemde wet is gemaakt, onderscheidenlijk ingesteld en dat is gericht tegen enig besluit op grond van dit hoofdstuk waartegen voor dat tijdstip eveneens bezwaar is gemaakt, onderscheidenlijk beroep is ingesteld;
- e. een na het tijdstip van inwerkingtreding van de Wet actualisatie markttoezicht registerloodsen als gevolg van een onherroepelijk geworden rechterlijke uitspraak genomen besluit als bedoeld in artikel 27f, eerste lid of tweede lid, dat betrekking heeft op enig jaar gelegen voor het tijdstip van inwerkingtreding van eerdergenoemde wet.

Artikel 69b

Artikelen 28 tot en met 44 van de Loodsenwet, zoals deze luidde voor het tijdstip van inwerkingtreding van de artikelen 28 tot en met 45 (nieuw) bij de Wet actualisatie markttoezicht registerloodsen, blijven van kracht ten aanzien van klachten die voor inwerkingtreding van de artikelen 28 tot en met 45 (nieuw) bij het tuchtcollege loodsen aanhangig zijn gemaakt en beroepen tegen uitspraken van het tuchtcollege loodsen die voor de inwerkingtreding van de genoemde artikelen



bij het College van beroep voor het bedrijfsleven aanhangig zijn gemaakt.

Artikel 69c

Onze Minister zendt binnen vijf jaar na de inwerkingtreding van de Wet actualisatie markttoezicht registerloodsen en vervolgens telkens na vijf jaar aan de Staten-Generaal een verslag over de doeltreffendheid en de effecten van deze wet in de praktijk.

ARTIKEL II

In artikelen 4, 7 en 11 van bijlage 2 bij de Algemene wet bestuursrecht vervalt in de omschrijving bij Loodsenwet '27e'.

ARTIKEL III

De volgende wetten worden ingetrokken:

1. Wet van 7 juli 1994, houdende wijziging van de Loodsenwet en de Scheepvaartverkeerswet in verband met de herziening van de financiële relatie tussen het Rijk en de loodsen, de invoering van een verkeersbegeleidingstarief en een aantal technische wijzigingen;
2. Wet markttoezicht registerloodsen.

ARTIKEL IV

Deze wet treedt in werking op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip.

ARTIKEL V

Deze wet wordt aangehaald als: Wet actualisatie markttoezicht registerloodsen

Lasten en bevelen dat deze in het Staatsblad zal worden geplaatst en dat alle ministeries, autoriteiten, colleges en ambtenaren die zulks aangaat, aan de nauwkeurige uitvoering de hand zullen houden.

De Minister van Infrastructuur en Waterstaat,



MEMORIE VAN TOELICHTING

1. Inleiding

Deze voorgestelde wijziging van de Loodsenwet is het gevolg van de evaluatie van de Wet markttoezicht registerloodsen¹. Met de Wet markttoezicht registerloodsen werd sectorspecifiek toezicht ingesteld door de Autoriteit Consument en Markt (hierna: ACM) op de loodsdiensverlening. Deze wet is sinds 1 januari 2008 in werking en in deze wet is opgenomen dat de minister binnen vijf jaar na inwerkingtreding aan de Staten-Generaal een verslag uitbrengt over de doeltreffendheid en de effecten van deze wet in de praktijk. In het evaluatierapport uit september 2013², concludeert Policy Research Corporation (hierna: PRC)³ dat een herijking van de beleidsdoelen waarop de Wet markttoezicht registerloodsen is gebaseerd, noodzakelijk is om de regulering en het toezichtmodel goed te laten werken. De beleidsdoelen blijken namelijk onvoldoende gerealiseerd te zijn. Bovendien nopen de opgehaalde ervaringen en wensen uit de sector eveneens tot herijking van de beleidsdoelen. Ten slotte blijkt uit de evaluatie dat het toezichtmodel onvoldoende functioneert.

De Wet markttoezicht registerloodsen regelt de overgang van de situatie destijds naar invoering van markttoezicht op het aanbod van dienstverlening door registerloodsen. Aangezien die invoering achter de rug is, kan de Wet markttoezicht registerloodsen, die de Loodsenwet wijzigde, in zijn geheel komen te vervallen. De noodzakelijke wijzigingen als gevolg van de evaluatie worden aangebracht in de Loodsenwet en het Besluit en de Regeling markttoezicht registerloodsen (hierna respectievelijk: het Besluit en de Regeling).

Bij de voorgestelde wijziging van de Loodsenwet als gevolg van de evaluatie is tevens van de gelegenheid gebruik gemaakt om een aantal andere wijzigingen door te voeren, onder meer ten aanzien van het tuchtrecht. Deze wijzigingen zijn niet ingrijpend: ze betreffen veelal actualisaties waaronder het in de regelgeving verwerken van zaken die in de praktijk al plaatsvinden.

2. Aanleiding en probleemaanpak

Nederland beschikt over een kwalitatief hoog niveau van loodsdiensverlening voor zeeschepen. De loodsdiens leveren een belangrijke bijdrage aan het publieke belang om schepen vlot en veilig door, in of uit een haven te loodsen. Daarnaast leveren de loodsdiens samen met alle andere dienstverleners in de haven een bijdrage aan de omzet van de maritieme sector die een substantieel deel uitmaakt van de Nederlandse economie.

Kapiteins van zeeschepen zijn wettelijk verplicht om gebruik te maken van de diensten van een loods⁴. Van oudsher wordt het loodsdiens van zeeschepen als een overheidstaak gezien, zij het dat sinds de inwerkingtreding van de Loodsenwet, op 1 januari 1988, registerloodsen die staan ingeschreven in het loodsdiensregister van de Nederlandse Loodsencorporatie (NLC)⁵ daartoe exclusief bevoegd zijn. Hierdoor is in Nederland sprake van een dubbel monopolie, omdat er maar één aanbieder is en zeeschepen verplicht zijn om van die aanbieder loodsdiensdiensten af te nemen. Anderzijds hebben de loodsdiens ook een leveringsplicht en moeten zij non-discriminatoir hun diensten aanbieden, de hele dag en 365 dagen per jaar.

Door het monopolie ontbreekt een automatische prikkel om de kosten en daarmee de tarieven zo laag mogelijk te houden. Om de nadelen van dit monopolie te matigen en een aanvaardbare verhouding tussen prijs en prestatie in de loodsdiensverlening te bevorderen, is in 2008 sectorspecifiek markttoezicht ingevoerd met de Wet markttoezicht registerloodsen⁶. Vanaf dat jaar houdt de ACM toezicht op het Loodswezen en stelt de ACM de tarieven vast.

De volgende doelen lagen ten grondslag aan de Wet markttoezicht registerloodsen:

- het bereiken van een optimale verhouding tussen prijs en prestatie bij de loodsdiensverlening,

¹ Stb. 2007, 559.

² De totstandkoming van deze wijzigingswet is een langdurig traject geweest. Medio 2015 zijn het Loodswezen en het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat het eens geworden over de hoofdlijnen van de benodigde aanpassingen die recht moeten doen aan de uitkomsten van de evaluatie. De jaren erna zijn gebruikt om de wijzigingen in detail uit te werken en ze te verwerken in de regelgeving.

³ Evaluatie Wet markttoezicht registerloodsen, bijlage bij Kamerstukken II 2014/15, 34 230 nr. 1.

⁴ In bepaalde gevallen is een uitzondering mogelijk van de loodsplicht. Deze worden omschreven in de Scheepvaartverkeerswet en het Loodspllichtbesluit 1995.

⁵ NLC bestaat uit de voorzitter, de algemene raad en de ledenvergadering. Dit is de beroepsorganisatie. Het Nederlandse Loodswezen BV is onderdeel van de bedrijfsorganisatie. Voor het leesgemak wordt in deze toelichting steeds geschreven over 'het Loodswezen' zonder onderscheid te maken naar welk onderdeel van de organisatie het betreft.

⁶ Kamerstukken II 2006/07, 30 913, nr. 2.



- het stimuleren dat behaalde efficiëntievoordelen niet alleen aan de eigen loodsenorganisatie, maar ook aan de sector ten goede komen,
- de borging van publieke belangen (kwaliteit en continuïteit van de loodsdienstverlening), en
- een adequaat toezicht op de financiering van het Functioneel Leefijd Pensioen/Functioneel Leefijd Ontslag (hierna FLP/FLO).

PRC heeft vijf jaar na invoering van de Wet markttoezicht registerloodsen, de werking ervan geëvalueerd⁷ (een verplichting die in die wet is vastgelegd). In het evaluatierapport concludeert PRC over de doelen:

'Al met al moet worden geconcludeerd dat het toezichtmodel nauwelijks heeft geleid tot zichtbare verbeteringen op de beleidsdoelen met betrekking tot het bereiken van een optimale verhouding tussen prijs en prestatie en het ten goede laten komen aan de sector van behaalde efficiëntievoordelen. De publieke belangen, de bijdrage van het Loodswezen aan een veilige en vlotte afhandeling van het scheepvaartverkeer, zijn wel voldoende geborgd. Ook is het toezicht op de financiering van de FLO/FLP succesvol geweest.'⁸

Dat de twee hierboven genoemde beleidsdoelen niet gehaald zijn, heeft mede te maken met het feit dat Wet markttoezicht registerloodsen de ACM in de praktijk onvoldoende mogelijkheden geeft om op gewenste wijze toezicht te kunnen houden. Het toezicht wordt zowel door de loodsen als ACM ervaren als niet effectief en suboptimaal. De loodsen voelen zich (teveel) op de vingers gekeken door ACM, terwijl ACM het gevoel heeft op de stoel van de ondertoezichtgestelde te moeten gaan zitten om voldoende toezicht te houden. Het is gebleken dat het ACM ontbreekt aan instrumenten om te kunnen bijsturen in een aantal belangrijke elementen waaruit de tarieven zijn opgebouwd. Generieke kortingen zijn niet mogelijk en de bewijslast voor specifieke onderbouwde kortingen ligt hoog. De huidige vorm van toezicht brengt voorts veel juridische geschillen (beroeps- en bezwaarprocedures) met zich mee en levert veel administratieve lasten op voor de loodsen. De juridische procedures nemen relatief veel tijd in beslag waardoor er lange tijd onzekerheid is over een tarief van een bepaald jaar.

Als gevolg van de conclusies uit het evaluatierapport is geconstateerd dat een aantal belangrijke doelen onvoldoende is gerealiseerd. Om dit te veranderen, is het noodzakelijk dat de Loodsenwet op een aantal punten wordt aangepast. Belangrijkste aanbevelingen van PRC zijn het stellen van deels aangepaste en deels nieuwe beleidsdoelen en het aanpassen van het toezichtsmodel. Hiermee wordt ook beoogd dat de destijds geformuleerde doelen alsnog worden behaald. Het duidelijkste voorbeeld is dat niet meer wordt gesproken van 'stimuleren dat behaalde efficiëntievoordelen niet alleen aan de eigen loodsenorganisatie, maar ook aan de sector ten goede komen' (zie hierboven), maar dat een efficiëncyprikkel wordt ingebouwd (zie hieronder bij de onderdelen van het toezichtsmodel).

In het evaluatierapport stelt PRC een aantal nieuwe beleidsdoelen voor. Die zijn gebaseerd op bovenstaande conclusie uit het rapport en op de resultaten van de interviews met sectorpartijen. Het zijn deze beleidsdoelen die de nieuwe grondslag vormen voor de wijziging van de Loodsenwet⁹:

- een gelijkmatige tariefontwikkeling,
- het bereiken van een optimale verhouding tussen prijs en prestatie van de loodsdienstverlening,
- de borging van de kwaliteit en continuïteit van de loodsdienstverlening en
- conform eerdere afspraken: tot 2019 een adequaat toezicht op de financiering van de FLP/FLO¹⁰.

De evaluatie heeft voorts uitgewezen dat het toezichtsmodel dient te worden aangepast. Het zal moeten worden toegespitst op de nieuwe beleidsdoelstellingen en het moet beter functioneren opdat deze doelen ook daadwerkelijk kunnen worden bereikt. Bovendien moet het een antwoord geven op de uit de evaluatie naar bovengekomen bezwaarpunten. Dat houdt in dat het toezichtsmodel:

- een prikkel moet bevatten voor de loodsen om efficiency te realiseren,
- slim toezicht op de tarieven mogelijk moet maken waarbij de ACM over voldoende middelen beschikt om meer op afstand en op hoofdlijnen toezicht te houden,
- moet worden vereenvoudigd opdat er sprake zal zijn van minder juridische procedures en lagere administratieve lasten en

⁷ De totstandkoming van deze wijzigingswet is een langdurig traject geweest. Medio 2015 zijn het Loodswezen en het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat het eens geworden over de hoofdlijnen van de benodigde aanpassingen die recht moeten doen aan de uitkomsten van de evaluatie. De jaren erna zijn gebruikt om de wijzigingen in detail uit te werken en ze te verwerken in de regelgeving.

⁸ Evaluatie Wet markttoezicht registerloodsen, bijlage bij Kamerstukken II 2014/15, 34 230 nr. 1, p. 5.

⁹ Evaluatie Wet markttoezicht registerloodsen, bijlage bij Kamerstukken II 2014/15, 34 230 nr. 1, p.59.

¹⁰ Aan de in de Wet opgenomen verplichtingen voor financiering van de FLP/FLO heeft het Loodswezen al in 2018 voldaan. Er is zelfs sprake van een overschot. Dit beleidsdoel komt hiermee te vervallen. Ervoor in de plaats komt een bepaling die het mogelijk maakt dat het overschot via een correctie op de loodsgeldtarieven (korting) terugvloeit naar de gebruikers (die het immers ook hebben opgebracht). Zie hiervoor paragraaf 3.5.



- de bereikte transparantie moet borgen en de positie van de gebruikers moet versterken.

De voorgestelde wijziging van de Loodsenwet is gebaseerd op de nieuwe beleidsdoelen. Het blijft van belang om het Loodswezen als dubbele monopolist te reguleren en de voorgestelde wijziging is het enige instrument om de beleidsdoelen te verwezenlijken.

3. Hoofdpijnen van het wetsvoorstel

Dit wetsvoorstel bevat wijzigingen ten aanzien van verschillende onderdelen van het markttoezicht. Samen moeten deze wijzigingen ervoor zorgen dat de nieuwe beleidsdoelen worden verwezenlijkt en het toezichtsmodel beter gaat functioneren.

Deze paragraaf licht ieder onderdeel nader toe. Ook worden de overige wijzigingen apart toegelicht.

De wijzigingen die naar verwachting het meest effect zullen sorteren in het markttoezicht zijn de introductie van de integrale uurvergoeding en van de efficiencyprikkel. Deze maatregelen hebben namelijk impact op de loodsgeldtarieven. Voor de gebruikers van loodsdiensten is het voorts van belang dat zij in de jaarlijkse procedure voor de totstandkoming van de loodsgeldtarieven veel eerder inzicht krijgen in wat er met hun zienswijzen is gedaan, opdat zij vroeg in de procedure rechtstreeks in contact met de ACM kunnen treden indien zij ontevreden zijn met de reactie van het Loodswezen op de zienswijze.

3.1 Efficiencyprikkel (onderdelen I, J, K, L, N en T)

De belangrijkste aanpassing van het toezichtsmodel behelst het toepassen van een generieke doelmatigheidskorting in bepaalde omstandigheden, een zogenoemde efficiencyprikkel.

Het behalen van efficiencyvoordelen en deze tot uiting laten komen in een verlaging van de tarieven, waren twee doelen van de Wet markttoezicht registerloodsen. In die wet is destijds bewust geen generieke efficiencykorting opgenomen. De premisse was dat het loodsen en het looddingsproces al 'sinds de verzelfstandiging redelijk efficiënt verloopt'¹¹. Er zijn wel andere efficiencyprikkel vastgelegd in de Wet markttoezicht registerloodsen, aangezien ervan werd uitgegaan dat er wel degelijk efficiencyvoordelen te behalen zouden zijn. Het doel van deze prikkels was om ervoor te zorgen dat de sector in voldoende mate (mee) zou kunnen profiteren van behaalde financiële voordelen. De prikkels zitten ingebouwd in de procedure van totstandkoming van de tarieven. In de Wet markttoezicht registerloodsen staat dat de algemene raad bij het tariefvoorstel een raming moet voegen van de voorziene algemene besparing op de kosten voor het desbetreffende kalenderjaar. In de Memorie van Toelichting staat hierover: 'Aangezien de uurtarieven voor de loodsverrichtingen gefixeerd zijn, komt het erop neer dat besparingen op de factor arbeid vooral behaald worden door het aantal loodsverrichtingen over een zo klein mogelijk aantal loodsen te verdelen. Op de overige kosten kan de algemene raad in beginsel zelf besparen in de door hem gewenste omvang en het door hem gewenste tempo. In beginsel, want deze voorstellen moeten zijn onderbouwd (...). Deze onderbouwing vindt mede plaats aan de hand van een vergelijkend onderzoek («benchmark») (...) van de Loodsenwet.'¹²

Deze ingebouwde prikkels hebben niet voldoende gewerkt volgens de evaluatie. Deze prikkel is echter wel nodig: de evaluatie wees uit dat er maar zeer beperkt efficiencyvoordelen zijn gerealiseerd. Bovendien zijn de schaarse voordelen nauwelijks ten goede gekomen aan de sector. Daarnaast ontbreekt het de ACM aan mogelijkheden om te kunnen bijsturen op elementen waaruit de tarieven zijn opgebouwd, om zodoende te komen tot een tariefgrondslag die bijdraagt aan de meest efficiënte werkwijze. Ten slotte is een belangrijke kostencomponent, de arbeidsvergoeding, deels buiten de regulering geplaatst en kan de ACM niet terugvallen op kostenbenchmarks uit het buitenland, omdat goede benchmarks niet kunnen worden uitgevoerd. Het uitvoeren van benchmarks, die onder meer konden dienen als efficiëncymaatstaf, is een verplichting opgenomen in de Loodsenwet, maar is in de praktijk komen te vervallen. Dit staat beschreven in paragraaf 3.6.

PRC schrijft hierover: 'Ondanks de wettelijke verplichting om tot afwijkende tariefbesluiten te komen indien voorstellen in onvoldoende mate bijdragen aan de meest efficiënte werkwijze van registerloodsen en de productiviteit en kwaliteit van de loodsdienstverlening, blijkt dat de ACM de middelen ontbreekt om ook daadwerkelijk te kunnen bijsturen in een aantal belangrijke elementen waaruit de tarieven zijn opgebouwd. Generieke kortingen zijn niet mogelijk: deze werden expliciet uitgesloten in de wet en hiermee samenhangend is de ACM rond het opleggen van een korting op de overheadkosten enige jaren geleden dan ook in het ongelijk gesteld. De bewijslast ligt hoog. De ACM is slechts beperkt in staat geweest om als toezichthouder een – ten opzichte van de tariefvoorstellen – verdere

¹¹ Memorie van Toelichting, Wet markttoezicht registerloodsen, Kamerstukken II 2006/07, 30 913, nr. 3, p. 26.

¹² Kamerstukken II 2006/07, 30 913, nr. 2.



verbetering van het bereiken van de meest efficiënte werkwijze te realiseren. Dit had overigens ook deels zijn oorsprong in het feit dat bijvoorbeeld de overhead, blijkend uit onderzoek, reeds op efficiënte wijze georganiseerd was.¹³

In deze wetswijziging wordt daarom een generieke doelmatigheidskorting voorgesteld. Daarbij wordt onderscheid gemaakt tussen een situatie met geprognosticeerde groei van het aantal te loodsen scheepsreizen en een situatie waarin een daling van het aantal loodsreizen wordt verwacht in het komende jaar. Als er namelijk groei is, is het voor het loodswezen eenvoudiger om efficiëncymaatregelen te nemen. Concreet betekent het dat, bij verwachte groei van het aantal loodsreizen in het komende jaar, de tarieven voor het nieuwe jaar worden bepaald door de tarieven in het lopende jaar eerst te verhogen met de loon/prijsindex (inflatie; prijsindex toegevoegd middels onderdeel N) en daarna een bij ministeriële regeling (onderdeel F, nieuw artikel 6a) vast te leggen efficiëncykorting toe te passen van een bepaald percentage dat afhankelijk is van de verwachte toename van het aantal te loodsen scheepsreizen ten opzichte van het geraamde aantal te loodsen scheepsreizen waarop het dan geldende tariefbesluit is gebaseerd. Deze berekeningsmethode zal bij besluit worden vastgesteld (grondslag in artikel 27ca, tweede lid, van de wet (onderdeel K), methode opgenomen in nieuw artikel 4.14 van het besluit). De korting wordt gemaximeerd om te voorkomen dat in een jaar met bovenmatige groei de inkomsten voor het loodswezen te sterk gaan dalen en er een onevenredige druk op de loodsenorganisatie komt, wat ten koste kan gaan van de kwaliteit. Het tarief dat is berekend met de efficiëncykorting wordt vergeleken met het tarief dat is bepaald op basis van het al in de wet vastgelegde cost-plus-model; het laagste tarief zal gaan gelden. Of er sprake zal zijn van daling of groei van het aantal loodsreizen wordt overigens onafhankelijk bepaald op basis van een model waarin onder meer prognoses van het Centraal Planbureau (CPB) worden verwerkt. In een situatie waarin het aantal verwachte loodsreizen gelijk blijft of daalt, wordt het bestaande cost-plus-model gehanteerd.

Indien de prognoses voor het volgende jaar uitwijzen dat er sprake zal zijn van groei ten opzichte van de raming van het aantal loodsreizen waarop het geldende tariefbesluit is gebaseerd, dient het Loodswezen dus twee berekeningen van de loodsgeldtarieven in te dienen bij de ACM: een berekening conform het huidige en ongewijzigde cost-plus-model en een alternatieve berekening gebaseerd op de generieke doelmatigheidskorting. De alternatieve berekening wordt vastgelegd in het nieuwe artikel 27ca (onderdeel K). Bij deze laatste berekening mag het Loodswezen, zoals dat ook nu ook geldt voor de bepaling van de loodsgeldtarieven, correctiefactoren toepassen voor bijzondere omstandigheden. Deze zijn bijvoorbeeld de vaststelling door de ACM van een nieuwe WACC (Weighted Average Cost of Capital) en een grote stijging of daling van de brandstofprijzen zoals deze ook een rol spelen in de berekening volgens het cost-plus-model. De ACM toetst beide berekeningen in het tariefvoorstel; het laagste tarief zal gaan gelden in het volgende jaar (in onderdeel N wordt daartoe artikel 27f gewijzigd).

Als de raming van het aantal loodsreizen uitwijst dat er naar verwachting sprake zal zijn van een afname of slechts kleine toename tot 500 reizen van het aantal loodsreizen ten opzichte van de raming waarop het geldende tariefbesluit is gebaseerd, hoeft er geen alternatieve berekening te worden gemaakt. Het Loodswezen maakt dan alleen een tariefvoorstel dat is gebaseerd op het cost-plus-model.

Er wordt dus voorgesteld aan de Loodsenwet de uitgangspunten van de alternatieve berekening met inachtneming van de efficiëncykorting toe te voegen. De van de prognoses van het aantal te loodsen scheepsreizen afhankelijke kortingspercentages worden overigens niet alleen vastgelegd in een ministeriële regeling, omdat daarin de gedetailleerde uitwerking plaats moet vinden, maar ook omdat het niet op voorhand vaststaat dat met de vast te leggen percentages het beoogde doel wordt bereikt. Het is niet duidelijk hoe het Loodswezen met de efficiëncykorting zal omgaan en bovendien maakt de combinatie met de andere nieuwe maatregel, de introductie van integrale uurtarieven (zie paragraaf 3.2), het niet te voorspellen welke uitwerking de combinatie van deze maatregelen gedurende de jaren zal hebben op de ontwikkeling van de tarieven. De ACM geeft in de uitvoeringstoets aan een beperkt effect te verwachten van de voorgestelde efficiëncy prikkel. In de toets is opgenomen: 'De ACM constateert dat bij een stijging van het aantal reizen al sprake is van autonome factoren waardoor de kosten per reis al 'automatisch' dalen. Dit betreft met name het effect van de schaalvergroting, waarbij de vaste kosten over meer reizen worden omgeslagen. Hierdoor resteert met deze rekenregel nauwelijks nog een echte efficiëncy prikkel. Bij een daling van het aantal reizen is altijd de cost-plus3 methode van toepassing. Echter, juist in een dergelijk geval zou verwacht mogen worden dat het Loodswezen met een efficiëntere werkwijze een bijdrage levert aan efficiëntieverbetering om een tariefstijging ten minste te matigen. Het feit dat de tarieven in sommige jaren uitsluitend op basis van cost-plus worden bepaald, zal de prikkel verzwakken om in de andere jaren de kosten te beperken. Er zijn diverse mogelijkheden om de effectiviteit van de efficiëncy prikkel te vergroten. Eerder heeft het

¹³ Evaluatie Wet markttoezicht registerloodsen, bijlage bij Kamerstukken II 2014/15, 34 230 nr. 1, p. 76.



Loodswezen zelf een voorstel ingediend dat meer bescherming biedt aan de gebruikers door structureel een grens aan de jaarlijkse tariefstijgingen in te bouwen.'

Als de beoogde impact inderdaad tegenvalt zoals ACM stelt, moet er de mogelijkheid zijn om bijvoorbeeld gemakkelijk de percentages in relatie tot de toename van de groei aan te passen. Het optimaliseren van de tariefontwikkeling (gelijkmatig en een optimale prijs-kwaliteitverhouding) is een van de belangrijkste doelen van de wijziging van de Loodsenwet en het wederom moeten doorlopen van een wetwijzigingstraject om deze doelen te bereiken, neemt onnodig veel tijd in beslag en maakt dat de sector nog veel langer moet wachten om de vruchten te plukken van het nu ingezette traject. Deze redenering gaat ook op voor het Loodswezen zelf: als blijkt dat de maatregelen disproportioneel ongunstig uitpakken voor het Loodswezen en de financiële positie relatief snel of veel verslechterd, moet er eveneens een mogelijkheid zijn om snel aanpassingen te kunnen doorvoeren. Die aanpassingen kunnen zowel de efficiencykortingspercentages zelf zijn als de prognoses van de toename van het aantal reizen t.o.v. het lopende jaar waarvan die percentages afhankelijk zijn.

Die aanpassingen zullen op een weloverwogen en zorgvuldige wijze worden gedaan. Er wordt daarom voorgesteld om aan de Loodsenwet toe te voegen dat een wijziging van in de ministeriele regeling opgenomen efficiencykorting altijd aan beide Kamers wordt voorgelegd en tegelijkertijd wordt gepubliceerd in de Staatscourant. Voorts wordt voorgesteld om in de Loodsenwet op te nemen dat wijziging van de efficiencykorting ten hoogste eenmaal per drie jaar plaatsvindt en dat deze altijd wordt onderbouwd met een evaluatie.

3.2 Integrale uurvergoeding (onderdeel B)

De arbeidsvergoeding voor de registerloodsen is momenteel gebaseerd op het in de Wet markttoezicht registerloodsen gefixeerde ijkpunt 2003. De uurtarieven zelf staan in de Regeling markttoezicht registerloodsen en worden jaarlijks geïndexeerd met de index die is opgenomen in het Besluit markttoezicht registerloodsen. De uurtarieven zijn tarieven voor de directe loodsuren, vermeerderd met een opslag voor de indirecte uren, bestaande uit indirecte taken, reisen, wachturen en beschikbaarheidsuren, gedifferentieerd naar scheepsklassen. Bruguren worden daadwerkelijk doorgebracht aan boord van een te loodsenschip; wacht- en reisen zijn de uren die worden doorgebracht op weg naar en van te loodsenschepen (inclusief woon-, werk- en reisen); beschikbaarheidsuren zijn de uren die registerloodsen doorbrengen in actieve dienst, maar in afwachting van een te loodsenschip. Indirecte taakuren zijn uren die bijvoorbeeld worden besteed aan opleidingen en bestuurswerk. De uurtarieven voor de directe loodsuren worden voorts gedifferentieerd naar vastgelegde scheepsklassen: hoe groter het schip, hoe hoger het uurtarief.

In de voorgestelde wijziging van de Loodsenwet wordt een andere berekening van de arbeidsvergoeding opgenomen (met onderdeel B wordt daartoe artikel 1 gewijzigd): er worden twee integrale uurtarieven vastgelegd. Ten eerste een integraal uurtarief voor de uitvoering van verrichtingen van een registerloods aan boord of op afstand: uren besteed aan het loodsenschip inclusief reis-, wacht- en beschikbaarheidsuren. Ten tweede een integraal uurtarief voor uren die worden besteed aan andere taken dan strikt genomen tot het loodsingsproces behoren inclusief reis- en wachturen. Onder deze andere taken wordt in ieder geval verstaan:

1. taken voor de uitvoering van Bestuur en Management;
2. taken die niet-bestuursleden uitvoeren voor de NLC en de Regionale Loodsencorporaties (RLC);
3. Loodsdienstleider en taken voor Pilot Maas en Pilot Steenbank;
4. opleidingen geven;
5. opleidingen volgen;
6. taken voor de uitvoering van interne projecten.

In de integrale uurtarieven zijn dus de wacht- en reisen en de beschikbaarheidsuren verdisconteerd. Bovendien zijn de tarieven gelijk voor alle scheepsklassen. Met het Loodswezen is overeenstemming bereikt over de hoogte van de twee tarieven. Ook is de ACM geraadpleegd over de totstandkoming hiervan. De tarieven zelf zijn gebaseerd op het jaar 2015, bedragen € 242,65 voor de directe loodsuren en € 137,27 voor de indirecte loodsuren en worden vastgelegd in een ministeriele regeling. Het ijkpunt, het jaar 2015, wordt vastgelegd in de voorgestelde wijziging van de Loodsenwet (aangezien wordt voorgesteld de Wet markttoezicht registerloodsen te laten vervallen). Op deze wijze worden de uurtarieven gefixeerd op dezelfde wijze als nu het geval is in de Wet markttoezicht registerloodsen.

Deze voorgestelde wijziging zal ertoe leiden dat de gemiddelde arbeidsvergoeding per direct loodsuur niet verder stijgt als gevolg van de toename van grotere schepen (zoals in de afgelopen jaren wel is gebeurd). Het automatisch stijgen van de arbeidsvergoeding als gevolg van de schaalvergroting in de scheepvaart wordt daarmee beëindigd. Een ander effect dat met de voorgestelde introductie van integrale uurtarieven moet worden gesorteerd, is een meer gelijkmatige tariefontwikkeling. Schommelingen van de tarieven zijn namelijk inherent aan de systematiek die op dit moment in de Loodsenwet



is vastgelegd. Het cost-plus-model omvat alle kosten die het Loodswezen maakt, werkt met prognoses (van het CPB) en bovendien hebben verrekeningen ten gevolge van juridische procedures ook, zij het een beperkte, invloed op de tarieven. De kern van dit model is dat alle kosten die het Loodswezen verwacht te maken in een jaar mogen worden doorberekend aan de gebruikers via de loodsgeldtarieven. De tarieven schommelen derhalve mee met de conjunctuur. Voorziene slechte conjuncturele omstandigheden zullen er veelal toe leiden dat de reders ook nog eens een (veel) hoger loodsgeldtarief betalen dan in een gemiddeld jaar waarin de economie (en dus het aantal loodsreizen) stabiel is, aangezien de vaste kosten met minder loodsreizen moeten worden terugverdiend. Er kan van het Loodswezen niet worden verwacht dat zij hun loodsdienstverlening en organisatie (snel) aanpassen als zich één slecht jaar aandient.

De verwachting is voorts dat introductie van integrale uurtarieven een prikkel geeft om efficiënter te gaan werken. Registerloodsen krijgen volgens de voorgestelde wetswijziging immers niet meer betaald voor het aantal reis-, wacht- en beschikbaarheidsuren. Deze efficiency komt niet ten goede aan de gebruikers, maar zij hebben wel de garantie dat een minder efficiënte werkwijze in relatie tot de urenbesteding van het Loodswezen geen invloed heeft op de tarieven.

De ontwikkeling van de arbeidsvergoeding mede in relatie tot de loodsgeldtarieven zal bij een evaluatie of ander onderzoek naar de effecten van deze wet een belangrijk onderwerp zijn. De arbeidsvergoeding is immers het grootste deel van de kosten van het Loodswezen. De ACM schrijft hierover in hun Uitvoeringstoets: 'De arbeidsvergoeding van de registerloodsen vormt bijna de helft van de kosten van het Loodswezen PRC heeft in het kader van de evaluatie de ontwikkeling van de arbeidsvergoeding van 2003 tot en met 2012 onderzocht. De arbeidsvergoeding (inclusief pensioenlasten) per registerloods bedroeg in 2012 € 188.000. Dit was een stijging met ongeveer 40% ten opzichte van 2003. De stijging heeft voor de helft betrekking op inflatie. Een belangrijke oorzaak van de overige 20% is, zoals in het wetsvoorstel is aangegeven, gelegen in het huidige nog naar scheepsklassen gedifferentieerde uurtarief. Als gevolg van de toegenomen gemiddelde scheepsgrootte is, zo heeft de ACM vastgesteld, de arbeidsvergoeding ook na 2012 blijven stijgen. In dit wetsvoorstel wordt de inmiddels gerealiseerde stijging van de arbeidsvergoeding in de wetgeving verankerd. Daarmee is onduidelijk of inderdaad sprake is van een optimale verhouding tussen prijs en prestatie van de loodsdienstverlening. Op die vraag zou wel nader licht geworpen kunnen worden, bijvoorbeeld door een onderzoek naar de marktconformiteit van de arbeidsbeloning.'

3.3 Kwaliteitseisen (onderdelen R en S)

In de Loodsenwet is de kwaliteit van de loodsdienstverlening indirect vastgelegd: het Loodswezen moet het tariefvoorstel baseren op de te verwachten kosten en aantonen dat deze kosten zijn gebaseerd op de meest efficiënte werkwijze gegeven het voorgenomen kwaliteitsniveau van de loodsdienstverlening. De ACM beoordeelt dit vervolgens.

Het Loodswezen is voorts volgens de Loodsenwet verplicht jaarlijks een kwaliteitsrapportage op te stellen en deze aan te bieden aan de gebruikers tijdens de consultatie van het tariefvoorstel. In die rapportage wordt verantwoording afgelegd over het gerealiseerde kwaliteitsniveau. De gebruikers kunnen hierop hun zienswijze geven. Vervolgens wordt de rapportage samen met de zienswijzen en de reactie van het Loodswezen erop tezamen met het tariefvoorstel aangeboden aan de ACM. De ACM betreft de rapportage bij de beoordeling van de prijs-kwaliteitsverhouding (de efficiency). Dit betreft onderdeel R van deze wijzigingswet.

De Loodsenwet schrijft hiernaast voor dat de ledenvergadering verordeningen vaststelt over, onder meer, de verplichting van registerloodsen om te voorzien in een doelmatige dienstverlening waaronder de verplichting van registerloodsen om zijn diensten tijdig beschikbaar te stellen. De gebruikers kunnen inspreken op de ontwerpen van de verordeningen. Inmiddels is er een groot aantal kwaliteitseisen vastgelegd middels verordeningen.

Uit de evaluatie van de werking van de Wet markttoezicht registerloodsen bleek dat er in de regelgeving wel wordt gesproken over kwaliteit en dat het Loodswezen een kwaliteitsrapportage moet opstellen, maar er verder in de Loodsenwet geen invulling wordt gegeven aan de term kwaliteit. Bovendien gaven gebruikers aan, en constateerde PRC zelf ook, dat de kwaliteitsrapportages tamelijk algemeen zijn. PRC geeft aan dat het 'voor alle betrokkenen van belang is de regulering van de loodsdienstverlening niet eenzijdig vanuit een bedrijfseconomische optiek te benaderen maar de raison d'être van de loodsdienstverlening – een veilige en vlotte afhandeling van het scheepvaartverkeer – met een niveau van kwaliteit zoals dat door gebruikers wordt gewenst, daarin expliciet te betrekken.' Zo zijn er gebruikers die in de evaluatie hebben aangegeven behoefte te hebben aan meer gedifferentieerde loodsdienstverlening: niet in alle gevallen hoeft de dienstverlening kwalitatief heel hoog te zijn, maar kan met bijvoorbeeld een langere wachttijd bespaard worden op de kosten voor



dienstverlening¹⁴. Andere gebruikers zijn juist tevreden met het kwaliteitsniveau. Aanvullend hierop vereist het normenkader financieel beheer¹⁵ eveneens dat de kwaliteit van publieke taakuitvoering gemeten en gemonitord moet kunnen worden. Bovendien moet een organisatie met een publieke taak over de kwaliteit in gesprek treden en blijven, volgens het normenkader.

Tegelijkertijd constateerde PRC dat de kwaliteit van de loodsdienstverlening door de Nederlandse registerloodsen (nog steeds) hoog is: alle bij de evaluatie betrokken partijen gaven dat aan.

Gegeven de evaluatie en de sindsdien onveranderde situatie wordt gemeend dat enige terughoudendheid op zijn plek is bij het expliciet vastleggen van kwaliteitseisen in de Loodsenwet. De gebruikers zijn immers over het algemeen uitermate tevreden over de loodsdienstverlening. Het Loodswezen legt in algemeen verbindende voorschriften en in verordeningen zelf kwaliteitseisen en gedragsvoorschriften vast, laat jaarlijks een kwaliteitsrapportage opstellen over het gerealiseerde kwaliteitsniveau waarop de stakeholders kunnen reageren, neemt voorts in het tariefvoorstel waarop de stakeholders hun zienswijze kunnen indienen, de beoogde kwaliteit op en voert tweejaarlijks een klanttevredenheidsonderzoek uit. Voor zover aspecten van publiek belang een rol spelen is bij algemeen verbindend voorschrift een kwaliteitsaspect aangewezen. Dat is bijvoorbeeld het geval bij de aanvraagtermijn voor een loods. Hiervoor is een meldplicht voor de kapitein in het leven geroepen.

Om deze redenen is besloten de huidige situatie beperkt aan te vullen in deze voorgestelde wetswijziging. Op twee manieren wordt hieraan invulling gegeven. Ten eerste wordt voorgesteld vanuit het *publieke belang* een algemene informatieplicht van het Loodswezen aan de minister in de regelgeving op te nemen en zal het Loodswezen voortaan de rapportage ook aan de minister moet sturen. Op deze wijze kan de minister zijn systeemverantwoordelijkheid beter waarmaken. Ten tweede wordt vanuit het belang *van de sector* een procesafspraken vastgelegd in de regelgeving, die ertoe moeten leiden dat de sector meer invloed heeft op de kwaliteit van de loodsdienstverlening en het meten van de prestaties ervan.

Deze beperkte aanvullingen komt tevens tegemoet aan de benodigde flexibiliteit. Als in de toekomst de situatie verandert, doordat er zich veel meer of minder scheepvaart aandient of de wensen vanuit de sector nadrukkelijk veranderen, hoeft niet meteen de regelgeving te worden aangepast aan de veranderde eisen aan kwaliteit en continuïteit.

Kwaliteitseisen – publiek belang (onderdeel S)

De vlotte en veilige afhandeling van het scheepvaartverkeer (in de grote Nederlandse zeehavens) is een publiek belang. De minister van Infrastructuur en Waterstaat is daarvoor primair eindverantwoordelijk; deze minister heeft daarom niet alleen een verantwoordelijkheid voor de werking van het systeem dat hiertoe is ingericht, maar ook voor de kwaliteit van de loodsdienstverlening zelf.

Het publieke belang van de loodsdienstverlening is dat deze continu en met voldoende kwaliteit wordt geleverd om de bijdrage aan de vlotheid en veiligheid van de afhandeling van het scheepvaartverkeer te garanderen: voor alle loodsplichtige schepen dient er altijd, binnen een met de sector overeengekomen normtijd, een geschikte loods beschikbaar te zijn en deze dient het schip zonder incidenten zo vlot mogelijk naar de plek van bestemming te loodsen.

Kwaliteitseisen en indicatoren in het kader van het bovenstaande maken al deel uit de kwaliteitsrapportage van het Loodswezen. Gegeven de systeemverantwoordelijkheid van de minister voor de uitvoering van de loodsdienstverlening is het wenselijk dat het Loodswezen niet alleen de kwaliteitsrapportage ook toestuurt aan de minister, maar ook een algemene informatieplicht opgelegd krijgt om, indien de minister daarom vraagt in het kader van de uitvoering van zijn verantwoordelijkheid, de minister te voorzien van informatie. In de voorgestelde wetswijziging wordt hierin voorzien (onderdeel S, nieuw artikel 27ja, eerste lid).

Kwaliteitseisen – sectorbelang

De gebruikers krijgen elk jaar de mogelijkheid om een zienswijze in te dienen op de kwaliteitsrapportage waarin het gerealiseerde kwaliteitsniveau in het jaar ervoor is verantwoord. Deze rapportage

¹⁴ Dit is een voorkeur die overigens niet eenvoudig kan worden uitgevoerd. De tijdige beschikbaarheid van een loods hangt immers mede af van een aantal factoren, waaronder aankomst of vertrektijd van het schip, stroming, getij, weersomstandigheden, beschikbaarheid van roeiers, vletlieden of sleepers en het verkeersbeeld. Desalniettemin geeft dit voorbeeld aan dat dit soort voorkeuren wel onderwerp van gesprek moeten kunnen zijn.

¹⁵ Gemeenschappelijk normenkader financieel beheer, verantwoording en intern toezicht, bijlage bij Kamerstukken II 2013/14, 33 822, nr. 1.



wordt de gebruikers tegelijkertijd aangeboden met het tariefvoorstel¹⁶. In het tariefvoorstel staat bij het voorgestelde loodsgeldtarief het beoogde kwaliteitsniveau voor het volgende jaar beschreven. Het tariefvoorstel is een omvangrijk en complex document en de gebruikers hebben slechts een korte periode om op alle documenten te reageren via een mondelinge en/of schriftelijke zienswijze.

Hoe het Loodswezen is omgegaan met de zienswijzen, hebben de gebruikers gedurende een lange tijd pas gezien wanneer de ACM een besluit heeft genomen. Het Loodswezen heeft in 2017 zelf het initiatief genomen de reacties van de algemene raad op de zienswijzen te sturen aan de bij het tariefvoorstel geconsulteerde partijen op hetzelfde moment als het tariefvoorstel wordt ingediend bij de ACM (jaarlijks op uiterlijk 15 juli). Ondanks deze verbetering, leidt deze gang van zaken er niet toe dat de loodsen en de gebruikers structureel een dialoog aangaan over de gewenste kwaliteit, terwijl PRC aangeeft dat de kwaliteitsrapportage, ook al is deze algemeen, daartoe een prima basis biedt. Het zou voor de gebruikers mogelijk moeten zijn om nieuwe kwaliteitseisen voor te stellen als daar aanleiding voor is en om kwaliteitseisen te wijzigen, wanneer een prestatie volgens de sector verbeterd moet worden of juist minder belangrijk gevonden wordt (en bijvoorbeeld door verlaging van de afgesproken prestatie mogelijk kosten bespaard kunnen worden). De overheid geeft er de voorkeur aan dat de betrokken partijen en het Loodswezen zelf tot goede afspraken komen over de kwaliteitseisen op dit punt. Afnemers van loodsdiensten en andere van de loodsdienstverlening afhankelijke partijen, zoals havenbedrijven en terminals, weten zelf immers het beste welke kwaliteit ze wensen voor bijvoorbeeld de doorstroming en de logistieke operatie. Het Loodswezen weet voorts welke kwaliteit het wel en niet kan leveren zonder afbreuk te doen aan de veiligheid en welke kosten er mee gemoeid zijn. Hierbij wordt opgemerkt dat de in de sector overeengekomen eisen nooit afbreuk mogen doen aan de continuïteit en de veiligheid.

Hoewel de mogelijkheid voor gebruikers om formeel te reageren op het vastgelegde gerealiseerde en voorgenomen kwaliteitsniveau moet blijven, leent dit belangrijke onderwerp zich er bij uitstek voor om in dialoog behandeld te worden. De mogelijkheid voor inbreng vanuit de sector is er nu alleen in het kader van het tariefvoorstel. Het formele proces biedt momenteel volgens de belanghebbenden te weinig ruimte om nieuwe eisen voor te stellen of reeds geformuleerde eisen en indicatoren ter discussie te stellen, onder meer door te weinig tijd en omdat het ontbreekt aan een informele dialoog waarin in gezamenlijkheid kan worden gediscussieerd.

Om bovenstaande redenen, en om de positie van gebruikers te versterken, wordt daarom voorgesteld in de Loodsenwet op te nemen dat de gebruikers en het Loodswezen gezamenlijk bepalen op welke wijze zij tot afspraken over in ieder geval de kwaliteit van de loodsdienstverlening willen komen. Het Loodswezen dient hiertoe het initiatief te nemen, maar het is uitdrukkelijk de bedoeling dat gezamenlijk invulling wordt gegeven aan de wens van de sector om in dialoog te treden over de kwaliteit. Het is dus aan het Loodswezen en de gebruikers om samen afspraken te maken om dit traject voor elke partij werkbaar te maken. Dit wordt geregeld met onderdeel R, wijziging van artikel 27j, vierde lid.

3.4 Positie gebruikers (onderdeel J)

De werkwijze van het Loodswezen is door de jaren heen meer geprofessionaliseerd en transparanter geworden. Sinds het tariefvoorstel 2015 maakt een onafhankelijk onderzoeks- en adviesbureau per zeehavengebied een raming. Gebruikers worden in februari uitgenodigd om hun input te leveren daarvoor en het bureau is tijdens de consultatie in juni aanwezig om uitleg te geven over de raming. Daardoor is de wijze waarop de raming van het aantal reizen plaatsvindt een voor de gebruikers zichtbaar en toegankelijk traject geworden. Ook zijn de regionale consultaties samengevoegd tot een landelijke consultatie, waardoor de consultatiepartijen gezamenlijk hun input kunnen geven en is interactie tussen de consultatiepartijen uit de diverse regio's mogelijk. Tevens is aandacht geschonken aan het beter toegankelijk maken van het document van het tariefvoorstel via een samenvatting met de hoofdpunten.

Naast deze ontwikkelingen in de praktijk, is het borgen van de transparantie en versterken van de positie van de gebruikers ook een belangrijk onderdeel van de aanpassingen van het toezichtmodel dat met wijziging van de Loodsenwet bereikt moet worden. Dit moet mede bereikt worden door bovengenoemde overlegmomenten tussen het Loodswezen en de gebruikers voor te schrijven, opdat los van het formele proces partijen met elkaar in gesprek kunnen gaan over de gewenste kwaliteit, de kwaliteitseisen en -indicatoren. Een ander instrument waarmee dit doel bereikt moet gaan worden, is de verplichting voor het Loodswezen om ten minste eens in de vijf jaar een visitatie uit te laten

¹⁶ In de Loodsenwet staat dat de kwaliteitsrapportage elk jaar uiterlijk 1 mei gereed moet zijn en voor die tijd ter consultatie aan gebruikers moet worden aangeboden. Tussen partijen is echter in de afgelopen jaren afgesproken dat de rapportage tegelijkertijd met het tariefvoorstel aan de ACM kan worden aangeboden (op 15 juli). Gebruikers ontvangen sindsdien de kwaliteitsrapportage op hetzelfde moment als het tariefvoorstel.



voeren met het oog op de kwaliteit van de loodsdienstverlening. Dit instrument en hoe en waarom wordt voorgesteld dit op te nemen in de Loodsenwet staat beschreven in paragraaf 3.7.

Wat betreft de positie van gebruikers concludeerde PRC eveneens dat gebruikers meer betrokken moeten worden bij het tariefbesluit en niet alleen bij het tariefvoorstel. Aangezien het toezicht primair het belang dient van gebruikers is het van belang dat de toezichthouder een rechtstreekse relatie heeft met die gebruikers. Het voornemen was, en daarover is de Kamer geïnformeerd¹⁷, om dit in te vullen door op de totstandkoming van het tariefbesluit de Uitgebreide Openbare Voorbereidingsprocedure (UOV) uit de Algemene wet bestuursrecht van toepassing te verklaren (afdeling 3.4 van deze wet). Daardoor zouden de gebruikers en andere belanghebbenden de mogelijkheid krijgen om hun bezwaren over een concepttariefbesluit bij ACM neer te leggen. De ACM kan daar bij de vaststelling van het definitieve besluit rekening mee houden. Dit zou een meer afgewogen en gedragen tariefbesluit opleveren. Een ander voordeel van deze procedure is dat de bezwaarfase vervalt en tegen het (definitieve) besluit van ACM rechtstreeks beroep ingesteld kan worden. Daarmee zou het aantal juridische procedures naar verwachting dalen.

Toepassing van de UOV bleek echter als nadeel te hebben dat een latere bijstelling van het tariefvoorstel dat in juli wordt ingediend bij de ACM niet kan plaatsvinden. De loodsen dienen namelijk elk jaar medio oktober een bijgesteld tariefvoorstel in bij de ACM. Deze bijstelling, gericht op een zo actueel mogelijk beeld van de relevante gegevens, is dus niet vastgelegd in de Loodsenwet, maar is de afgelopen jaren toegepast met instemming van de betrokken partijen. Bijstelling is onder andere wenselijk om de CPB-cijfers van september (benodigd om het aantal te verwachten loodsreizen in het volgende jaar te kunnen berekenen) mee te nemen in het tariefvoorstel. De ervaring heeft geleerd dat deze prognoses beduidend accurater zijn dan die van maart, waarop het tariefvoorstel van juli is gebaseerd. Bij het verwerken van die prognoses om het aantal loodsreizen te ramen wordt in september bovendien rekening gehouden met de gerealiseerde reizen in de eerste acht maanden van het lopende jaar. De kosten van het Loodswezen worden in het bijgestelde tariefvoorstel derhalve verdeeld over een actueel geraamd aantal schepen dat in het jaar dat volgt geloodst dient te worden. Dat is zowel voor de gebruikers als voor de loodsen zelf erg belangrijk, omdat verrekeningen achteraf als gevolg van verschillen tussen raming en realisatie niet mogelijk zijn. In de UOV-procedure is hier geen ruimte voor. Om deze reden is na overleg met de ACM en het Loodswezen besloten om de UOV niet toe te passen.

De procedure tot vaststelling van het loodsgeldtarief, zoals die al jaren in de praktijk plaatsvindt, zal in plaats daarvan in regelgeving worden vastgelegd: het Loodswezen wordt verplicht om het definitieve tariefvoorstel niet alleen uiterlijk 15 juli in te dienen bij de ACM, maar tegelijkertijd te sturen aan de partijen die zijn geconsulteerd over het concept tariefvoorstel (en dus de mogelijkheid hadden om een zienswijze in te dienen; onderdeel J, wijziging artikel 27 c, nieuw vijfde lid). De geconsulteerde partijen zijn er dan zeker van dat ze tijdig te kunnen lezen wat er met hun zienswijzen is gebeurd: de algemene raad is immers verplicht om bij het definitieve tariefvoorstel de zienswijzen en de reactie van het Loodswezen erop te voegen. Lange tijd zagen de geconsulteerde partijen pas, indirect, of de zienswijze enig effect heeft gehad op het tariefvoorstel wanneer de ACM een besluit erover had genomen. Door meteen bij de indiening van het voorstel bij de ACM, de geconsulteerde partijen inzicht te geven in de reactie van het Loodswezen op de ingediende zienswijzen hebben de partijen de mogelijkheid om met de ACM in contact te treden hierover, ruim voordat de ACM een besluit neemt.

Overigens wordt voorgesteld om in de Loodsenwet eveneens het bijgestelde tariefvoorstel op te nemen (onderdeel J, wijziging artikel 27c, eerste lid). Zo wordt de Loodsenwet in overeenstemming gebracht met een in de praktijk al jarenlange gebruikelijke procedure.

3.5 FLO/FLP (onderdelen H, J en M)

De problematiek rondom de prepensioenen (FLO/FLP) is aan het licht gekomen toen in 1999 het toenmalige kabinet de wens hadt uitgesproken om marktwerking in te voeren in de loodsdienstverlening. In 2004 is besloten om de beslissing om wel of geen marktwerking in te voeren, uit te stellen tot het jaar 2019. De reden van dat uitstel was onder andere de prepensioenproblematiek die voor het Loodswezen bij de invoering van marktwerking een financieel beletsel zou vormen.

De financiering van het functioneel leeftijdspensioen voor registerloodsen (FLP) en het functioneel leeftijdsonslag voor varende ondersteunend personeel (FLO) vond destijds plaats via een omslagstelsel uit de loodsgelden. Het Loodswezen gaf aan dat nieuw toetredende marktdeelnemers deze financiële last niet zouden hebben en dat daarmee het bestaande Loodswezen een concurrentienadeel zou hebben wanneer marktwerking geïntroduceerd zou worden voordat de prepensioenproblematiek

¹⁷ Kamerstukken II 2014/15, 34 230, nr. 1.



zou zijn opgelost. Het concurrentienadeel kan worden opgeheven door de financiering van de FLO/FLP te wijzigen in een kapitaaldekkingstelsel. Deze dekking moest worden ingekocht bij een pensioenverzekeraar. Er is overeengekomen om het bedrag dat hiermee gemoeid was, geheel door het Loodswezen zelf te laten opbrengen door uit de omzet de nodige reservering te doen. Omdat het om een aanzienlijk bedrag ging, is besloten de periode waarin de reserveringen moesten worden gedaan, te laten lopen tot 2019. In de Loodsenwet zijn daartoe de nodige artikelen opgenomen om de reservering, via doorberekening in de tarieven, op een aanvaardbare en transparante manier mogelijk te maken.

In 2018 bleek de financiering al afdoende te zijn. De afronding van de prepensioenproblematiek leidt ertoe dat alle in de Loodsenwet opgenomen teksten hierover, kunnen vervallen (onderdelen H en M). In 2018 bleek eveneens dat er een hoger bedrag was gereserveerd dan nodig was voor de financiering van de problematiek. Dat overschot kon ontstaan doordat de reservering gebonden was aan uitgangspunten en rekenregels. Het overschot van ongeveer € 9 mln. is opgebracht door de sector en dient daarom te worden teruggegeven aan de afnemers van loodsdiensten. De teruggave dient zoveel mogelijk op dezelfde wijze plaats te vinden als de inning ervan: via de tarieven. Dat is het meest eerlijk en transparant. Het is immers niet realistisch om het bedrag terug te geven aan precies die partijen die het hebben opgebracht, omdat het hier gaat om een grote en diverse groep gebruikers die tijdens een langdurig tijdsbestek de FLO/FLP hebben gefinancierd.

Waar eerder de tarieven met een percentage voor de financiering van de FLO/FLP werden opgehoogd, dient het tariefvoorstel in de voorgestelde wetwijziging de mogelijkheid voor een tijdelijke verlaging van de tarieven met een bepaald percentage te bevatten. Vastlegging in de Loodsenwet (onderdeel J, wijziging artikel 27 c, zevende lid (nieuw), nieuw onderdeel k) geeft zowel het Loodswezen als de ACM de rechtsbasis om respectievelijk een tariefvoorstel met een verlaging te doen, om deze te beoordelen en om erover te besluiten. Om enige flexibiliteit te kunnen behouden in de wijze van teruggave van het overschot en omdat de uitgangspunten en rekenregels nog in detail moesten worden vastgesteld ten tijde van deze wetwijziging, wordt volstaan met het creëren van een algemene mogelijkheid tot teruggave van dit bedrag.

3.6 Benchmark

In de Loodsenwet is de verplichting opgenomen tot een vergelijkend onderzoek (benchmark) met betrekking tot de loodsdienstverlening. Dit onderzoek moet de hoogte van de loodsgeldtarieven, de methode van kostentoe rekening, het gerealiseerde kwaliteitsniveau en de productiviteitsontwikkeling onderzoeken bij aanbieders van loodsdiensten in het buitenland (in ieder geval in Vlaanderen en Duitsland). De met het Nederlandse Loodswezen geconstateerde verschillen moeten worden opgeschreven in een onderzoeksverslag dat aan de ACM moet worden gezonden. Deze benchmark is, volgens de Loodsenwet, 'in het belang van de bevordering van de meest efficiënte werkwijze van registerloodsen en de heffing van redelijke, non-discriminatoire en kostengeoriënteerde tarieven (...)'. Het vergelijkend onderzoek zou hiermee mede de door het Loodswezen te ramen algemene besparing op de kosten (een verplicht onderdeel van het voorstel met betrekking tot de loodsgeldtarieven) moeten onderbouwen. Het geeft bovendien de ACM handvatten voor de beoordeling van de werkwijze van de Nederlandse registerloodsen.

Al snel na inwerkingtreding van de Wet markttoezicht registerloodsen, waarmee de benchmark werd ingevoegd in de Loodsenwet, bleek dat de benchmarkverplichting niet (goed) uitvoerbaar was. De rapporten die het Loodswezen opleverde, waren niet bruikbaar. Buitenlandse loodsen bleken namelijk niet bereid te zijn om inzicht in de kosten te geven. Bovendien bleek een vergelijking tussen de diverse aanbieders niet goed te maken, aangezien in het buitenland de loodsdienstverlening over het algemeen anders is georganiseerd.

De ACM heeft geadviseerd en de minister van destijds Infrastructuur en Milieu heeft ermee ingestemd dat benchmarks achterwege blijven (tenzij er redenen zouden ontstaan om de verplichting onverkort te handhaven). De minister heeft dit per brief in 2012 aan het Loodswezen laten weten. Er wordt daarom nu voorgesteld om de Loodsenwet in overeenstemming te brengen met de praktijk en de onderdelen over het vergelijkend onderzoek te schrappen uit de Loodsenwet.

3.7 Visitatie (onderdeel E)

PRC constateerde in het evaluatierapport dat de (informatie)positie van gebruikers versterkt kan worden en adviseerde tot het instellen van een visitatie- of adviescommissie. Aangezien de gebruikers verplicht zijn loodsdiensten af te nemen van de enige organisatie in Nederland die deze diensten aanbiedt, is een sterke positie van die gebruikers immers belangrijk.

Ook het normenkader financieel beheer schrijft een visitatiecommissie voor: 'Ten minste eens in de



vijf jaren vindt een integrale visitatie plaats door een externe, onafhankelijke en gecertificeerde instelling. Deze visitatie ziet op het functioneren van de organisatie en de werking van governancestructuur.' Het normenkader hanteert een ander perspectief dat in eerste instantie meer direct van belang lijkt voor de minister dan voor de sector. Gezien het publieke belang en het feit dat het Loodswezen alle kosten mag doorbelasten aan de sector in de loodsgeldtarieven, is een integrale visitatie uiteraard ook van belang voor de gebruikers. Het gaat bij visitatie immers om de mogelijkheid om binnen te kunnen kijken bij organisaties die een belangrijke publieke taak uitvoeren en waar van buitenaf moeilijk inzicht in te krijgen is.

Dat geldt ook voor het Loodswezen. De dubbele monopoliepositie van deze organisatie, de complexiteit van de totstandkoming van het tariefvoorstel en de geringe invloed die gebruikers ervaren in deze procedure (waarbij ook de kwaliteitsrapportage is betrokken, zie verder paragraaf 3.3), versterken mogelijk de ervaring van het gebrek aan transparantie. Ondanks alle inzichten die het Loodswezen de gebruikers biedt in de procedure voor de tariefvaststelling en bijvoorbeeld in het publieke jaarverslag dat het Loodswezen sinds 2019 opstelt, blijven de gebruikers behoefte hebben aan een onafhankelijk 'kijkje in de keuken' in het kader van kwaliteitsborging.

Deze behoefte wordt versterkt doordat de in de Loodsenwet opgenomen artikelen die ervoor zouden hebben kunnen zorgen dat gebruikers zich beter kunnen informeren over de dienstverlening door de registerloodsen, onvoldoende effect hebben, zo geeft PRC aan in de evaluatie. Zo is de verplichte tweejaarlijkse benchmark vervallen (zie paragraaf 3.6). Zo'n benchmark was mede bedoeld als efficiëntiemaatstaf.

Met het kwaliteitsinstrument visitatie kunnen onafhankelijke deskundigen een oordeel vormen en aanbevelingen doen over, in dit geval, de kwaliteit van de loodsdienstverlening. Zo'n visitatie kan ook dienen als efficiëntiemaatstaf, aangezien de kwaliteit onlosmakelijk is verbonden met de prijs ervan. Er wordt dan ook voorgesteld dat het Loodswezen in een verordening vastlegt dat het ten minste eens in de vijf jaar een visitatie uitvoert of laat uitvoeren (artikel 15, nieuw onderdeel e). Het is niet de bedoeling dat de visitaties de vorm aannemen van intercollegiale toetsen, zoals veel gebeurt in sectoren waar visitaties al langer gebruikelijk zijn. Aangezien er maar één Nederlandse loodsenorganisatie is, zou de slager dan immers zijn eigen vlees keuren. De visitaties dienen dan ook te worden uitgevoerd met betrokkenheid van (vertegenwoordigers van) de gebruikers. Deze gebruikers moeten expliciet worden betrokken bij de vormgeving van de verordening hierover; meer dan in de openbare voorbereidingsprocedure die het Loodswezen gebruikelijk moet hanteren bij het opstellen van verordeningen.

Ten slotte is afgesproken met het Loodswezen dat er in ieder geval één visitatie wordt uitgevoerd voordat de wet op grond van artikel 69c wordt geëvalueerd, zodat de resultaten ervan kunnen worden meegenomen in de evaluatie.

3.8 Tuchtrect (onderdeel U)

Aanleiding van de wijziging loodsentuchtrect

Het sinds de jaren 80 geldende advocatentuchtrect heeft als uitgangspunt gediend voor de wijze waarop het loodsentuchtrect in de huidige Loodsenwet is geregeld. Opvallend is dat, in tegenstelling tot sommige andere vrije beroepsgroepen waarvoor een wettelijk geregeld tuchtrect van toepassing is, er weinig gebruik wordt gemaakt van het loodsentuchtrect: de afgelopen dertig jaar zijn slechts zeven zaken door het tuchtcollege loodsen behandeld, waartegen in vier gevallen beroep bij het College van Beroep voor het bedrijfsleven (CBb) is ingesteld. Dit komt onder meer doordat in de huidige praktijk een klacht vanuit de sector in eerste instantie op informele wijze door de voorzitter van de regionale loodsenorganisatie en naar tevredenheid van iedere betrokkene kan worden afgehandeld.

Het voorgaande leidde na de eeuwwisseling tot de vraag of handhaving van het wettelijk geregelde loodsentuchtrect nog wel noodzakelijk is. Daarom is bij de intrekking van de Wet tuchtrect-spraak bedrijfsorganisatie 2004¹⁸ waarin het beroep bij het CBb was geregeld, een noodzakelijke wijziging van de Loodsenwet achterwege gebleven. Dit uitstel gaf de minister van Infrastructuur en Waterstaat gelegenheid om samen met het Loodswezen te onderzoeken of het loodsentuchtrect nog wel voldoet. In dat kader is het Loodswezen gevraagd of het wettelijk geregelde tuchtrect vervangen zou moeten worden door een bijvoorbeeld door de registerloodsen bij verordening te regelen tuchtrect (zogenaamd verenigingstuchtrect). Het Loodswezen heeft daarop aangegeven van

¹⁸ Wijziging van de Wet op de bedrijfsorganisatie en andere wetten in verband met de opheffing van de bedrijfslichamen (Wet opheffing bedrijfslichamen), Kamerstukken II 2013/14, 33 910, nr. 2.



mening te zijn dat zelfregulerend tuchtrecht geen bijdrage levert aan het publieke belang om te voorzien in een veilige en vlotte afwikkeling van het scheepvaartverkeer in de vier regio's. Het bestaande loodsentuchtrecht heeft een preventieve werking in de sector, waardoor zelfregulering geen voorkeur heeft. Ook de havens waarin de registerloodsen hun diensten verrichten zijn van mening dat van het loodsentuchtrecht een zodanig afschrikwekkende en zuiverende werking uitgaat dat er geen redenen zijn het wettelijk gereguleerde tuchtrecht af te schaffen.

Sinds 1988 is het loodsentuchtrecht slechts op ondergeschikte punten gewijzigd. De ontwikkelingen in het tuchtrecht hebben echter sindsdien niet stilgestaan. Relevant zijn onder meer het rapport Beleidsuitgangspunten wettelijk geregeld tuchtrecht van de commissie Huls¹⁹ en het kabinetsstandpunt daarover²⁰, en de invoering van het tuchtrecht voor zeevarenden in 2010. Daarnaast is ook het tuchtrecht van bijvoorbeeld advocaten en notarissen de laatste jaren ingrijpend gewijzigd.

Tussen bijvoorbeeld het huidige advocatentuchtrecht en het tuchtrecht voor zeevarenden, en het loodsentuchtrecht zijn er verschillen die niet te herleiden zijn tot de specifieke aard van het beroep van registerloods. Er ontbreekt bijvoorbeeld een termijn waarbinnen een tuchtzaak moet worden aangespannen, er is geen mogelijkheid tot het aanspannen van een spoedprocedure, het tuchtrecht kent een beperkte maatregelencatalogus en de mogelijkheid tot het voorwaardelijk opleggen van een maatregel ontbreekt. Dit maakt dat het tuchtcollege loodsen minder maatwerk kan bieden bij de afdoening van tuchtzaken dan andere tuchtcolleges. Ook valt op dat er weinig regels zijn inzake de procesgang bij het tuchtcollege loodsen, waardoor de voorzitter en secretaris de klachtbehandeling naar eigen inzicht af moeten doen. Ook is de opbouw van en de gebruikte terminologie in hoofdstuk VII van de Loodsenwet, dat betrekking heeft op de tuchtrechtspraak, anders dan die gebruikt wordt in andere wetten waarin tuchtrecht is opgenomen²¹.

Uitgangspunten gemoderniseerd loodsentuchtrecht

Uitgangspunt bij deze voorgestelde modernisering is dat de belangrijkste huidige uitgangspunten gehandhaafd blijven:

- het loodsentuchtrecht ziet op het functioneren en handelen van registerloodsen bij de uitoefening van hun beroep en hetgeen hierover is vastgelegd in de verordeningen van de loodsencorporatie;
- het tuchtcollege loodsen bestaat uit een juridisch geschoolde voorzitter en vier leden;
- de leden worden op voordracht van elk van de vier regionale loodsencorporaties benoemd en zijn allen registerloods;
- het aanhangig maken van een procedure bij het tuchtcollege loodsen kan door een schriftelijke klacht van de algemene raad, het bestuur van een regionale loodsencorporatie of door degene die rechtstreeks in zijn belang is getroffen (bijvoorbeeld een havenbedrijf, een reder of in het uitzonderlijke geval de minister van IenW);
- de kosten verbonden aan het loodsentuchtrecht in eerste aanleg komen ten laste van de Nederlandse loodsencorporatie;
- beroep tegen uitspraken van het tuchtcollege loodsen is mogelijk bij het College van Beroep van het bedrijfsleven (CBb).

Aanvullend uitgangspunt is dat deze modernisering niet mag leiden tot ingrijpende wijzigingen in de bestaande praktijk van het (goed functionerende) loodsentuchtrecht of tot een aanzienlijke verhoging van de aan het loodsentuchtrecht verbonden kosten.

Hoofdpijnen van de wijziging

In dit wetsvoorstel wordt op veel punten tegemoetgekomen aan de kritiek van de bovengenoemde commissie Huls aangaande onverklaarbare verschillen in de verschillende tuchtrechtstelsels. Daarom is ervoor gekozen hoofdstuk VII van de Loodsenwet betreffende het tuchtrecht opnieuw te redigeren. Omdat het tuchtrecht op grond van de Wet zeevarenden (hierna: Wzv) op veel punten overeenkomt met het loodsentuchtrecht, is hoofdstuk 5A van de Wzv (tuchtrechtspraak) als uitgangspunt genomen. Dit uitgangspunt leidt tot veel, relatief kleine, wijzigingen. Deze worden bij de betreffende artikelen in

¹⁹ Aangeboden bij brief van de Staatssecretaris van Justitie van 12 februari 2007 (Kamerstukken II 2006/07, 29 279, nr. 48). In dit kabinetsstandpunt is het wetsvoorstel Kaderwet tuchtprocesrecht aangekondigd. Dit wetsvoorstel had tot doel het tuchtprocesrecht voor niet-hiërarchische wettelijk gereguleerde vrije beroepen te regelen. In verband met herprioritering en het feit dat ten gevolge daarvan de voor het tuchtprocesrecht noodzakelijke wijzigingen veelal al in de diverse betreffende beroepswetten zijn of nog worden doorgevoerd, wordt op dit moment afgezien van invoering van een dergelijke Kaderwet.

²⁰ Brief van de Staatssecretaris van Justitie 7 december 2007 (Kamerstukken II 2007/08, 29 279, nr. 61).

²¹ Loodsenwet: tuchtvergrijpen en maatregelen, tuchtcollege loodsen, rechtsgang, overige bepalingen. Wet zeevarenden: algemeen, tuchtcollege, procedure in eerste aanleg, procedure in hoger beroep, herziening. Advocatenwet: algemeen (artikel 46), raad van discipline (artikelen 46a-46b), procedure in eerste aanleg (artikelen 46c tot en met 50a), hof van discipline (artikelen 51-60aa), spoedheidshalve schorsen of voorlopige voorziening (artikelen 60ab-60af).



het artikelsgewijs deel van deze toelichting toegelicht. Bijkomend voordeel is dat in de Wzv ook het procesrecht bij het CBB is geregeld. Deze bepalingen worden met dit voorstel zo veel mogelijk gelijklopend in de Loodsenwet opgenomen. Zoals ook in de Wzv is opgenomen, wordt in dit voorstel opgenomen dat een registerloods aan wie een maatregel is opgelegd, een verzoek om herziening kan indienen tegen een onherroepelijke uitspraak van het tuchtcollege loodsen of het CBB, indien nadien, bijvoorbeeld uit een rapport van de Onderzoeksraad voor de Veiligheid (OVV) nieuwe feiten en omstandigheden naar voren komen.

Voor een aantal onderdelen is aansluiting gezocht bij tuchtrechtbepalingen uit de Advocatenwet (Aw) en de Gerechtsdeurwaarderswet. Meest in het oog springend is de introductie van de mogelijkheid tot schorsen voor een periode van ten hoogste een jaar in de uitoefening van de bevoegdheid, bij wijze van een spoedvoorziening (vgl. artikel 60ab Aw). Een dergelijke procedure kan noodzakelijk zijn indien een registerloods ongeschikt is om zijn beroep uit te oefenen wegens zijn geestelijke of lichamelijke gesteldheid, wegens drank- of drugsmisbruik of om andere redenen met onmiddellijke ingang van de beroepsuitoefening uitgesloten moet worden. Bij de introductie van het tuchtrecht voor zeevarenden is daar expliciet van af gezien²², omdat het arbeidsrecht voldoende mogelijkheden daartoe biedt. Omdat een dergelijk besluit niet lichtvaardig mag worden genomen, wordt het tuchtcollege loodsen de bevoegdheid gegeven spoedshalve een schorsing van bevoegdheid op te leggen wanneer sprake is van een registerloods jegens wie een ernstig vermoeden is gerezen van een handelen of nalaten in strijd met de goede beroepsuitoefening of doelmatige dienstverlening. De periode van een dergelijke schorsing is, anders dan op grond van de Aw mogelijk is, vastgesteld op maximaal een jaar. Deze periode sluit aan bij de maximale periode dat tijdelijke schorsing of beperking van de bevoegdheid als tuchtmaatregel kan worden opgelegd in reguliere tuchtzaken. Verlenging van deze termijn van schorsen is onwenselijk. Registerloodsen moeten immers, ter behoud van hun inschrijving in het loodsenregister, jaarlijks een minimaal aantal loodsdiensten verrichten om hun kennis en kunde op peil te houden. Wordt een langere schorsing noodzakelijk geacht, dan zal tijdens dat jaar, via een reguliere tuchtrechtprocedure schorsing van de bevoegdheid moeten worden gevorderd. In dat geval is er ook geen sprake meer van een spoedeisende ordemaatregel.

Een andere voorgestelde wijziging betreft het publiceren van uitspraken van het tuchtcollege loodsen. Deze worden tot op heden niet gepubliceerd. Sinds enige tijd worden uitspraken van zogenoemd wettelijk niet-hiërarchische tuchtrecht, dit wil zeggen voor de vrije beroepen en het economisch tuchtrecht, geanonimiseerd gepubliceerd op het internet (www.overheid.nl). Transparantie van tuchtrechtelijke uitspraken bevordert het vertrouwen van burgers en het versterkt de positie van (potentiële) klagers. Van een publicatie van tuchtrechtelijke uitspraken zal bovendien een zekere preventieve en normerende werking uitgaan in de richting van de beroepsgenoten. In het onderhavige wetsvoorstel wordt de secretaris van het tuchtcollege loodsen opgedragen de uitspraken op internet te publiceren (onderdeel U, nieuw artikel 41, vijfde lid, Loodsenwet).

3.9 Bepaling om af te wijken van de wijze van functievervulling (onderdelen C en D)

Sinds de introductie van de Loodsenwet in 1988 staat in artikel 2 de wijze waarop de loods zijn functie moet en kan vervullen, beschreven in het eerste en tweede lid: '1. De loods adviseert aan boord de kapitein of de verkeersdeelnemer over de door deze te voeren navigatie. De loods mag met instemming van de kapitein optreden als verkeersdeelnemer. 2. Voor zover de loods zijn functie niet aan boord van het te loodsen schip kan uitoefenen mag deze de kapitein of de verkeersdeelnemer vanaf een ander schip of vanaf de wal adviezen (...) geven'. Met onderdeel C wordt artikel 2 anders ingedeeld. De inhoud blijft hetzelfde.

In de achterliggende jaren is vanuit de sector met enige regelmaat de discussie over het Loodsen Op Afstand (LOA) aangezwengeld met de vraag of dit niet vaker kan worden toegepast dan in de huidige situatie. Momenteel wordt LOA enkel bij slechte weersomstandigheden toegepast, wanneer het voor de loods te gevaarlijk is om aan boord te komen. De gedachte achter deze vraag is, dat LOA goedkoper zou moeten zijn dan een loods die de kapitein of verkeersdeelnemer aan boord adviseert. Dat LOA goedkoper is, is nooit aangetoond, maar gebruikers blijven hiervan overtuigd.

Los van de inhoud van deze discussie geeft het aan dat met technologische ontwikkelingen er meer mogelijk is dan eerder werd gedacht en dat de gebruikers logischerwijs verwachten dat deze ook impact zullen hebben op hun werkterrein en dat van de loodsen. Sinds een aantal jaar zet het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat in op smart mobility – waarmee in eerste instantie de steeds meer geautomatiseerde en gedigitaliseerde, al dan niet zelfrijdende, auto werd bedoeld. Deze innovatie noopt alle partijen om hun rol en inzet te evalueren en mee te gaan in deze ontwikkeling. Het

²² Wijziging van de Zeevaartbemanningswet in verband met de invoering van tuchtrechtspraak (Kamerstukken II 2003/04 28 803, nr. 3, p. 11).



gaat dan niet alleen om de ontwerpers en makers van auto's, maar ook over de gebruikers ervan, de opstellers van benodigde regelgeving en de wegbeheerders. Er is voor wegverkeer op 26 september 2018 een experimenteerwet aangenomen door de Eerste Kamer²³.

Een soortgelijke ontwikkeling is inmiddels ook in gang gezet in de scheepvaartsector: de mogelijkheden van 'smart shipping' worden wereldwijd omarmd. Verbetering van sensoren, connectiviteit en data-aggregatie zijn de stuwende krachten erachter. Deze trends leiden tot een toename van automatisering, robotisering en digitalisering van de scheepvaart. De verwachting is dat hierdoor de scheepvaart concurrerender, veiliger en duurzamer wordt. Ook disruptieve ontwikkelingen worden niet uitgesloten: vele kleine autonome, onbemande schepen die varen in konvooi en bunkeren en hun lading laden en lossen op eilanden in zee, zouden een drastische wijziging betekenen van de al lang gaande zijnde trend van steeds groter wordende containerschepen.

Havens en nautische dienstverleners zullen zich in de toekomst moeten aanpassen aan nieuwe schepen en nieuwe logistieke transportmodellen. Een loods kan immers niet aan boord komen van een autonoom onbemand schip en de eigenaar van dat schip heeft veel geïnvesteerd in technologie (waaronder mogelijk systemen met artificiële intelligentie) waarmee overall, dus ook in een haven, dat schip autonoom kan varen. Voor een dergelijk schip zou op basis van deze technologische gronden dan ook geen loodsplicht moeten bestaan: de ruimte om experimenten uit te voeren in dit kader wordt geregeld in de voorgenomen wijziging van de Scheepvaartverkeerswet (Svw, nieuw artikel 11, eerste lid, onderdeel c van de Svw). Hoewel al autonome schepen ontwikkeld worden, is het nog niet zover dat deze op grote schaal goederen vervoeren over zee en de binnenwateren. Wel worden schepen steeds meer geautomatiseerd en gedigitaliseerd en dat kan ook gevolgen hebben voor de nautische dienstverleners, waaronder de loodsen.

Andersom kunnen de loodsen uiteraard ook profiteren van alle technologische mogelijkheden en zijn eigen dienstverlening innoveren. Een geheel andere rol voor de registerloodsen in het kader van het begeleiden van bijvoorbeeld autonome en onbemande schepen is niet ondenkbaar. Artikel 2 zou dit in de weg kunnen staan.

Om, kortom, de scheepvaartsector in het algemeen en de (register)loodsen in het bijzonder, de gelegenheid te geven zich voor te bereiden op, mee te gaan met en te profiteren van de voortschrijdende technologische vernieuwingen, wordt voorgesteld een nieuw artikel 2a (onderdeel D) te introduceren waarin wordt bepaald dat tijdelijk kan worden afgeweken van de wijze waarop de loods nu zijn functie moet vervullen volgens de Loodsenwet en de adviserende rol die hij daarbij heeft. Het nieuwe artikel is zo vormgegeven dat per specifieke situatie een besluit (AMvB) kan worden opgesteld waarin de achtergrond en voorwaarden worden vastgelegd voor een experiment of pilot (van een al in het buitenland succesvol gebleken experiment bijvoorbeeld). Van zo'n specifieke situatie is sprake wanneer het gaat om een significante afwijking van de wijze van functievervulling.

In het besluit wordt in ieder geval opgenomen wat het doel is van het experiment of de pilot, de periode waarin een experiment of pilot mag of kan worden uitgevoerd respectievelijk hoe lang een bepaalde situatie mag bestaan en welke mogelijkheden er zijn voor verlenging. Artikel 2a schrijft voorts voor dat er binnen vijf jaar na de start van ieder experiment of pilot een onderzoek moet worden uitgevoerd naar de doeltreffendheid en de effecten in de praktijk. Bij zo'n onderzoek worden in ieder geval de (register)loodsen betrokken en het ligt voor de hand om ook de eventuele andere bij het experiment of pilot betrokken partijen te betrekken. De periode van vijf jaar is gekozen, omdat er dan naar verwachting ruim de tijd kan worden genomen om het experiment of de pilot zorgvuldig uit te voeren en voldoende gegevens te verzamelen voor de evaluatie ervan. Hiermee wordt eveneens voorkomen dat een tijdelijke situatie permanent wordt, terwijl de regelgeving, waaronder het huidige artikel 2, daar nog niet in voorziet. Het onderzoek wordt altijd afgesloten met een besluit van de minister of het nodig is de regelgeving, bijvoorbeeld het eerste, tweede of derde lid van artikel 2, of lagere regelgeving, aan te passen om een andere wijze van functievervulling structureel mogelijk te maken. Het kan immers zo zijn dat verandering in functievervulling door de registerloodsen, al dan niet door toepassing van nieuwe technologie die heeft bewezen veilig te zijn, daarmee de meest efficiënte werkwijze blijkt te zijn. Na wijziging kan de Loodsenwet dan voorschrijven dat het Loodswezen deze moet toepassen en het is tevens een criterium waarop de ACM het voorstel voor de loodsgeldtarieven beoordeelt. Tegelijk met het besluit over aanpassing van de regelgeving besluit de minister of het experiment of de pilot kan worden voortgezet tot het moment waarop de regelgeving is aangepast. Besluit hij daar niet toe, dan stopt het experiment. Om te voorkomen dat geregeld kleine aanpassingen in wetgeving moeten worden doorgevoerd, kan de minister tevens besluiten deze wijziging mee te nemen met een aanstaande wijziging, bijvoorbeeld als gevolg van een evaluatie als bedoeld in artikel 69c.

²³ Stb. 2018, 347.



Om de veiligheid en het vlotte verloop van het scheepvaartverkeer niet in gevaar te brengen (zie artikel 3 van de SvW) zullen pilots of experimenten steeds in nauw overleg tussen alle nautische dienstverleners en de betreffende havenmeester moeten worden uitgevoerd. Het opstellen van een besluit hiervoor heeft ook pas zin als alle betrokken partijen het eens zijn over nut en noodzaak, het doel en de voorwaarden waaronder een experiment of pilot kan worden uitgevoerd. In principe kan elke partij initiatiefnemer zijn, maar partijen kunnen samen bepalen op welke wijze zij toewerken naar een verzoek aan de minister om een besluit vast te stellen. De minister zal zich ervan moeten vergewissen dat het verzoek doordacht en zorgvuldig tot stand is gekomen. De minister zal met de betrokken partijen de inhoud van het besluit afstemmen.

3.10 Overige wijzigingen

Artikel 27c, nieuw achtste lid (onderdeel J)

In de Loodsenwet, artikel 27g, derde lid, is vastgelegd dat de ACM correcties kan aanbrengen bij de vaststelling van de tarieven en vergoedingen als gevolg van een bezwaarschriftprocedure of rechterlijke uitspraak. De rechter kan ACM voorschrijven om een nieuw tariefbesluit te nemen, dan wel daar zelf in voorzien. In de praktijk is het al een paar keer voorgekomen dat een tariefbesluit moest worden herzien en dat het Loodswezen in het tariefvoorstel een voorstel deed voor de verrekening als gevolg van een herzien tariefbesluit. Hiervoor ontbreekt echter een grondslag, terwijl deze werkwijze in de praktijk goed voldoet en logisch is. Er wordt daarom voorgesteld om in de Loodsenwet in artikel 27c een nieuw lid op te nemen waarin de grondslag wordt opgenomen voor het opnemen van een voorstel tot verrekening van een herzien tariefbesluit in het tariefvoorstel door het Loodswezen.

Andere wijzigingen

Van de gelegenheid wordt gebruik gemaakt om een aantal andere aanpassingen door te voeren en de Loodsenwet op te schonen. Allereerst kan oud, uitgewerkt overgangsrecht in de Loodsenwet vervallen. Alle registerloodsen die nog onder het overgangsrecht vielen, zijn inmiddels niet meer werkzaam als loods. Dit betekent dat artikelen 61 tot en met 66 kunnen vervallen (onderdeel AC). Tevens vervallen artikel 67, tweede tot en met vijfde lid (onderdeel AD). Door het in stand laten van het eerste lid van artikel 67 vervallen eventuele verordeningen die hun grondslag vinden in artikel 67 niet van rechtswege. In onderdelen AE tot en met AH wordt nieuw overgangsrecht ingevoegd.

Voorts worden diverse wijzigingswetten ingetrokken (artikel III), die inmiddels alleen nog uitgewerkt overgangsrecht bevatten. Dit betreft onder meer de intrekking van de wijziging van de Loodsenwet in verband met de herziening van de financiële relatie tussen Rijk en loodsen, en invoering van een verkeersbegeleidingstarief (Stb. 1994, 584) en de Wet markttoezicht registerloodsen. Dit gebeurt door middel van artikel IV. Ook vervalt de oude Romeinse nummering in de Loodsenwet (onderdeel A).

Als gevolg van voorgaande wijzigingen moet er nog een aantal artikelen, artikelliden of -onderdelen vernummerd of verletterd worden. Dit betreft onderdeel onderdelen F, G, O, P, V, X, Y, Z en AA. Tevens is aanpassingswetgeving nodig van wetgeving die verwijst naar gewijzigde artikelen. Dit is opgenomen in artikel II, ter wijziging van de Algemene wet bestuursrecht.

Tot slot zijn de artikelen 46 (onderdeel W) en 59 (AB) aangepast. Artikel 46 wordt aangepast omdat de ACM te kennen heeft gegeven dat bestuursdwang in de praktijk niet aan de orde zal zijn. Artikel 59 wordt uitgebreid met een mogelijkheid om een onderzoek in te stellen voor de toepassing van bestuursdwang. Voor een nadere toelichting daarop wordt verwezen naar paragraaf 5.

4. Gevolgen

4.1 Algemeen

In 2018 heeft het Loodswezen 96.901 zeeschepen geloodst. Dat aantal ligt boven het gemiddelde van de afgelopen jaren. Per jaar zijn er circa 144.000 enkele reizen van zeeschepen van en naar de zeehavens (inclusief havens in het Scheldegebied). Daarvan wordt jaarlijks op circa 92.000 reizen gebruik gemaakt van de diensten van een loods om de haven in of uit te varen, dan wel een reis binnen een haven te maken. Het aantal te loodsen scheepsreizen wordt niet beïnvloed door de voorgestelde wetswijziging; de loodsgeldtarieven wel.

Met de voorgestelde wijzigingen wordt beoogd de nieuwe beleidsdoelen te bereiken en om het toezichtmodel te optimaliseren. De effecten van de diverse voorgestelde maatregelen, moeten in ieder geval bevorderen dat het Loodswezen nog efficiënter gaat werken, de gebruikers hier (meer) baten van hebben in de vorm van zo laag mogelijke tarieven en er meer sprake zal gaan zijn van een gelijkmatige tariefontwikkeling. Daarnaast zal de wijziging de groei van de arbeidsvergoeding van de



registerloodsen door de toename van steeds groter wordende schepen (waarvoor loodsen tot nu toe een steeds hogere vergoeding krijgen), stopzetten. Tevens wordt beoogd dat het Loodswezen nog transparanter gaat werken, de gebruikers hier baat bij hebben en dat er een dialoog over de kwaliteit (en het meten daarvan) van de loodsdienstverlening ontstaat tussen het Loodswezen en de gebruikers. Tot slot hebben de gebruikers beter geïnformeerd toegang tot de ACM tijdens de tariefvaststellingsprocedure. Deze effecten zijn in hoofdstuk 3 beschreven.

4.2 Regeldruk

In 2013 berekende PRC in de evaluatie markttoezicht registerloodsen²⁴ dat de administratieve lasten voor het Loodswezen ongeveer € 1,6 mln. op jaarbasis bedragen. Het gaat hier om kostenposten zoals ondersteunend personeel, het (laten) maken van de kwaliteitsrapportage en het houden van consultaties. Deze kosten zijn weliswaar fors hoger dan ten tijde van het ontwerp van de Wet markttoezicht registerloodsen ingeschat, maar zijn relatief laag (ongeveer 1% van de totale kosten). In de jaren erna zijn de administratieve lasten in beperkte mate toegenomen, onder meer doordat het Loodswezen ook moest gaan voldoen aan het Gemeenschappelijk normenkader financieel beheer, verantwoording en intern toezicht²⁵. De administratieve lasten zijn nog steeds relatief laag en nemen voor het Loodswezen door de voorgestelde wetswijziging slechts zeer beperkt toe: op basis van de voorgestelde wijziging van de Loodsenwet zal ook de kwaliteitsrapportage worden toegezonden aan de minister. Er is geen sprake van een toename van regeldruk.

4.3 Toezichtslasten

De ACM houdt toezicht op het Loodswezen. De verwachting is dat de toezichtslasten nauwelijks zullen toenemen. Het toezicht blijft op dezelfde wijze georganiseerd en de procedure om te komen tot een tariefbesluit blijft in stand. Indien het tariefvoorstel ook een alternatief voorstel bevat, zoals wordt voorgesteld in de Loodsenwet op te nemen, dient de ACM uiteraard ook dat voorstel inhoudelijk te beoordelen. Aangezien dat voorstel geen uitgebreide onderbouwing bevat, maar is gebaseerd op rekenregels, is het nu de verwachting dat dit de ACM niet substantieel meer werk zal gaan kosten. Dat geldt eveneens voor het mogelijke extra werk dat voortvloeit uit het feit dat gebruikers zich eerder in de procedure tot vaststelling van de tarieven kunnen wenden tot de ACM. De gedachte is immers dat dat leidt tot minder bezwaarschriften en/of beroepen tegen het door de ACM te nemen tariefbesluit.

Het Loodswezen verrekent sinds de inwerkingtreding van het Besluit doorberekening kosten ACM²⁶ in 2015 een groot deel van de kosten van het toezicht door de ACM in de tarieven. Het andere deel wordt betaald door de overheid. Er worden voor beide partijen gelet op het bovenstaande nauwelijks extra kosten verwacht naar aanleiding van de voorgestelde wetswijziging.

4.4 Financiële gevolgen

Het Loodswezen zal als gevolg van de voorgestelde wijzigingen van de Loodsenwet op een aantal onderdelen naar verwachting beperkte financiële gevolgen ervaren. Ten eerste zullen in de jaren dat het tariefbesluit is gebaseerd op de efficiëncyprikkel de inkomsten uit de loodsgeldtarieven geringer zijn dan de voor dat jaar geraamde kosten van het Loodswezen. Het Loodswezen beslist zelf hoe dit tekort wordt opgevangen: de bedoeling is dat dit aanzet tot efficiënter werken, zodat de gebruikers ook langdurig profijt hebben van een efficiëntere, door de efficiëncyprikkel afgedwongen, werkwijze. Ten tweede zal de arbeidsvergoeding in ieder geval niet meer automatisch toenemen met de groei van het aantal steeds groter wordende schepen. Ten derde leidt het in de voorgestelde wetswijziging opgenomen initiatief om samen met gebruikers een werkwijze af te spreken om tot afspraken over de kwaliteit van de loodsdienstverlening te komen, in eerste instantie tot meer werk en dus kosten (die mogen worden doorbelast aan de gebruikers). De verwachting is dat hierdoor het aantal ad-hoc-overleggen en mogelijk ook het aantal zienswijzen en juridische procedures afneemt. Zowel het Loodswezen als de gebruikers gaan hiervan dan profiteren.

De gebruikers moeten met de voorgestelde wetswijziging een lastenverlichting gaan ervaren: zij gaan zeker in de eerste jaren waarin sprake is van een verlaging van de tarieven door de teruggave van het FLO/FLP-overschot minder betalen voor afname van een loodsdienst. De tarieven worden eveneens verlaagd door de toepassing van de efficiëncyprikkel (indien het aantal te loodsen scheepsreizen naar verwachting toeneemt in een bepaald jaar). Een kwantificering van de lastenverlichting is onmogelijk te maken. De loodsgeldtarieven die in een jaar van toepassing zijn hangen af van de prognose van het aantal te loodsen scheepsreizen, van de toepassing en de hoogte van de efficiëncykorting en de nog

²⁴ Evaluatie Wet markttoezicht registerloodsen, bijlage bij Kamerstukken II 2014/15, 34 230 nr. 1, p. 80.

²⁵ Bijlage bij Kamerstuk met nummer 33822-1.

²⁶ Stb. 2014, 406.



overeen te komen korting door teruggave van het FLO/FLP-overschot.

Financiële gevolgen Tuchtrect

De voorgestelde wijziging van het loodsentuchtrect heeft alleen nieuwe financiële gevolgen voor zover het publicatie van de zittingen van het tuchtcollege loodsen betreft op een door de algemene raad van NLc ter beschikking gestelde internetsite en de publicatie van de uitspraak van het tuchtcollege op de hierboven aangehaalde site van het wettelijk niet-hiërarchische tuchtrect. Gelet op het feit dat er gemiddeld slechts eens in de vijf jaar een loodsentuchtrectzaak dient, zijn deze kosten verwaarloosbaar.

5. Uitvoering en toezicht

Met de voorgestelde wijzigingen worden in beperkte mate uitvoeringsverplichtingen voor het Loodswezen toegevoegd aan de Loodsenwet. Het Loodswezen dient in bepaalde omstandigheden een alternatieve berekening te maken in het kader van het tariefvoorstel en daarnaast dient het Loodswezen het initiatief te nemen om samen met de gebruikers te komen tot afspraken over de wijze waarop afspraken kunnen worden gemaakt over de kwaliteit van de loodsdienstverlening. Overige voorgestelde uitbreidingen van de Loodsenwet, zoals de bijstelling van het voorstel, leiden in de praktijk niet tot extra werk, omdat deze, soms al jarenlang, plaatsvinden. Voor het toezicht door de ACM geldt hetzelfde: het toezicht blijft zoals het is. Er is wel sprake van een beperkte uitbreiding van de bestaande tariefvaststellingsprocedure wanneer het Loodswezen een extra berekening moet uitvoeren in het kader van de efficiencyprikkel.

Het toezicht op de Nederlandse loodsencorporatie en de regionale loodsencorporaties is gericht op de onderwerpen die het algemeen belang bij het loodsen van zeeschepen betreffen. Als handhavinginstrument is er in artikel 46 de mogelijkheid van bestuursdwang opgenomen, ten aanzien van overtreding van in dat artikel genoemde bepalingen. In artikel 59 is daartoe voor de corporaties een informatieplicht opgenomen, zodat de minister kan beoordelen of aanleiding tot de toepassing van bestuursdwang bestaat. Er wordt in onderdeel AB voorgesteld dit artikel uit te breiden met de mogelijkheid voor de minister om een nader onderzoek in te stellen als blijkt dat op basis van de geleverde informatie de minister onvoldoende in staat is zich een oordeel te vormen. Deze uitbreiding wordt noodzakelijk geacht, omdat het de minister ontbreekt aan voldoende mogelijkheden zelf onderzoek te verrichten. Er is immers geen garantie dat de geleverde informatie voldoende zal zijn en zodra de informatieplicht in artikel 59 wordt toegepast, kan ingrijpen noodzakelijk zijn. Het spreekt voor zich dat de minister dat enkel zal doen na zich zorgvuldig een oordeel te hebben gevormd.

6. Consultatie

De concepten van de wijziging van de Loodsenwet, het Besluit Markttoezicht registerloodsen en de Regeling markttoezicht registerloodsen inclusief de bijbehorende Memorie van Toelichting, Nota van Toelichting en Toelichting zijn op 6 september 2019 openbaar gemaakt in het kader van internetconsultatie, waarbij vier weken aan een ieder de gelegenheid is gegeven om te reageren. Dit heeft dertien reacties opgeleverd, waarbij één reactie is gegeven namens zes partijen die vervolgens door twee andere partijen, in een afzonderlijke zienswijze, wordt ondersteund. Er zijn daarnaast zeven identieke reacties ingebracht over een onderwerp dat geen deel uitmaakt van de voorgestelde wijziging. De Nederlandse Loodsencorporatie heeft gereageerd op een aantal specifieke onderdelen, de European Maritime Pilots' Association heeft gereageerd op één specifiek onderdeel en de International Maritime Pilots Association heeft een generieke reactie ingediend. De Koninklijke Vereniging van Nederlandse Reders (KVNR) heeft mede namens de volgende partijen een reactie ingediend: de Vereniging van Rotterdamse Cargadoors, de Port of Rotterdam, de Port of Amsterdam, DRAM en VNNS. North Sea Port en de Vereniging van Zeeuwse Cargadoors hebben elk een eigen reactie ingediend die voor het overgrote deel overeenkomt met die van de KVNR.

De acht hierboven genoemde partijen die hun zienswijzen hebben afgestemd en deels gezamenlijk hebben ingediend, benoemen expliciet een aantal voorgestelde wijzigingen waarover ze positief gestemd zijn. Dat is allereerst het nieuwe vierde lid van artikel 27j waarmee wordt beoogd tot een dialoog te komen tussen de sector en het Loodswezen over de kwaliteit. De partijen zijn hier 'blij mee', omdat het 'recht doet aan de behoefte aan gebruikerszijde om op nationaal niveau in een open setting over de kwaliteit te spreken. Door vaker dan één keer per jaar van gedachten te wisselen over de gewenste kwaliteit in de toekomst, kan (nog) beter worden samengewerkt en dit komt de veiligheid ten goede.'

Daarnaast geven de partijen aan dat een integraal uurtarief duidelijkheid biedt en een einde brengt aan de stijging van de arbeidsvergoeding als gevolg van de toename van het aantal grote schepen. Tot slot zijn partijen positief over het toevoegen aan de wijzigingswet van de afspraak dat het



Loodswezen de documenten met het tariefvoorstel en de reactie op zienswijzen van geconsulteerde partijen daarop, gelijktijdig met de aanbieding aan de ACM aan de geconsulteerde partijen stuurt. Dit betreft een vastlegging van een handeling die in de praktijk al plaatsvindt.

De acht partijen noemen een vaste efficiencykorting afhankelijk van de toename van het aantal scheepsreizen een mooie stap, maar vinden dat het beter zou zijn als het Loodswezen ook een inspanningsverlichting tot efficiënter werken zou hebben wanneer het aantal reizen afneemt. Dit sluit aan bij de opmerking van de ACM in de uitvoeringstoets²⁷ dat juist bij een verwachte daling van het aantal reizen het Loodswezen met een efficiënte werkwijze de aan de daling inherent verbonden stijging van de loodsgeldtarieven ten minste te matigen. Met het Loodswezen is echter overeengekomen dat een korting op de tarieven enkel wordt toegepast indien wordt verwacht dat het aantal te loodsen scheepsreizen stijgt. Bij een herijking van de efficiencyprikkel, indien deze onvoldoende impact blijkt te hebben, zal worden onderzocht of de efficiencyprikkel ook kan worden toegepast bij een daling van het aantal reizen.

De Nederlandse Loodsencorporatie heeft op een aantal specifieke punten gereageerd. Een aanzienlijk deel van de reactie van de NLC is gebaseerd op het standpunt dat de bevoegdheden van de minister van IenW zouden worden uitgebreid op een wijze die niet past binnen hoe het stelsel is ingericht. Dat is geenszins het geval. Deze minister is primair eindverantwoordelijk voor de vlotte en veilige afhandeling van het scheepvaartverkeer en hij draagt daarom de verantwoordelijkheid voor het stelsel waarin een beleidsverantwoordelijkheid bestaat, de loodsencorporatie verantwoordelijk is voor de uitvoering en de ACM voor het toezicht. Dit stelsel is zo ingericht met als doel dat aan de loodsplicht wordt voldaan, de loodsen kwalitatief goed zijn opgeleid en dat de loodsdienstverlening kwalitatief goed, effectief, efficiënt en non-discriminatoire wordt uitgevoerd. Om de ministerieel verantwoordelijkheid goed in te kunnen vullen wordt voorgesteld aan de Loodsenwet toe te voegen dat elk jaar de kwaliteitsrapportage wordt toegezonden aan de minister. In die rapportage wordt het gerealiseerde kwaliteitsniveau van het vorige jaar beschreven. De ACM en de gebruikers ontvangen deze rapportage al elk jaar. Daarnaast wordt een algemene informatieplicht voorgesteld om een oordeel te vormen over de kwaliteit, continuïteit en veiligheid van de loodsdienst en de kwaliteit en continuïteit van andere taken die aan de corporatie, de regionale loodsencorporaties en aan Nederlands Loodswezen B.V. zijn opgedragen. De NLC is van mening dat er geen informatieplicht moet worden gecreëerd voor zover het onderwerpen betreft waarvoor de minister geen bevoegdheid draagt en meent dat met de voorgestelde tekst ook informatie kan worden opgevraagd over de privaatrechtelijke samenwerkingsverbanden en vennootschappen waarmee de registerloodsen de loodsdienst organiseren en uitvoeren. Dat is echter niet de bedoeling en om die indruk weg te nemen, wordt waardoor is aangesloten bij het voorstel van de NLC om de informatieplicht algemener te formuleren.

De NLC maakt voorts bezwaar tegen de introductie van een taakverwaarlozingsartikel. Dit zou onder meer 'berusten op een verkeerde voorstelling van de aard en positie van de corporatie in haar verhouding tot de centrale overheid'. De loodsdienstverlening levert een dermate belangrijke bijdrage aan het publieke belang dat er mogelijkheden moeten zijn om te kunnen ingrijpen wanneer de organisatie en al haar leden dat zelf niet lukt. Het ingrijpen moet uiteraard gezien worden als een ultimatum remedium, gelet op de hierboven geschreven verantwoordelijkheidsverdeling. Artikel 46 maakt echter al vanaf het begin deel uit van de Loodsenwet en introductie van een taakverwaarlozingsartikel is een relatief grote verandering. Vooralsnog is het taakverwaarlozingsartikel daarom geschrapt uit de voorgestelde wijzigingswet.

Om de positie van de gebruikers te versterken, is in de ontwerpwet opgenomen dat de algemene raad de sector uitnodigt om in gezamenlijkheid te bepalen op welke wijze afspraken worden gemaakt ten aanzien van in ieder geval de te leveren kwaliteit van de loodsdienstverlening. Dit nieuwe vierde lid van artikel 27j vult de behoefte van de gebruikers in om een structurele dialoog, al dan niet op nationaal niveau, gaande te kunnen houden met het Loodswezen over de kwaliteit van de loodsdienstverlening. Acht partijen hebben in hun reactie aangegeven met deze toevoeging blij te zijn. De NLC stelt voor dit nieuwe lid te schrappen: het zou een onnodige stapeling van verplichtingen opleveren voor het Loodswezen, het risico introduceren op onduidelijkheid over de status van tijdens de dialoog gemaakt afspraken in relatie tot de consultatie over de voorgenomen kwaliteit tijdens de tariefbesluitvorming en op onduidelijkheid over de verhouding van de afspraken tot de bevoegdheid van de ACM om voorschriften te stellen over de kwaliteit van de dienstverlening. Dergelijke risico's worden niet voorzien. Verwacht wordt dat de partijen samen goed in staat zullen zijn om duidelijke afspraken te maken en deze indien nodig op goede wijze in te passen in de formele procedures.

De positie van de gebruikers kan voorts versterkt worden door de mogelijkheid een visitatiecommissie in te stellen. De NLC adviseert om af te zien van het wettelijk regelen hiervan, onder meer omdat de NLC vindt dat 'de kwaliteit van de dienstverlening niet tot de verantwoordelijkheid van de minister

²⁷ Zie hiervoor paragraaf 6.2.



behoort, maar dat dit een verantwoordelijkheid van de corporatie is, onder toezicht van de ACM, en in consultatie met een bredere keten'. Bovendien zouden er te weinig waarborgen zijn ingebouwd in het voorstel en kan de indruk ontstaan dat de sector voor elke kwestie een visitatiecommissie kan laten instellen. Deze standpunten van de NLc hebben ertoe geleid dat het tweede lid van artikel 27ja, waarin de mogelijkheid tot instellen van een visitatiecommissie is opgenomen, is verwijderd. In plaats hiervan is een nieuw onderdeel toegevoegd aan artikel 15, eerste lid waarin het Loodswezen wordt verplicht samen met de gebruikers een verordening op te stellen die regelt dat minstens eens in de vijf jaar een visitatie wordt uitgevoerd.

De NLc maakt tevens bezwaar tegen de nieuwe vormgeving van artikel 2. Het gaat om de passage waarin staat dat de loods in beginsel zijn functie aan boord van het te loodsen schip vervult; indien daartoe aanleiding is, kan de loods zijn functie eveneens vanaf een ander schip of vanaf de wal vervullen. Deze voorgestelde tekst over de wijze van functievervulling geeft volgens de NLc te weinig zekerheid en 'het wetsontwerp dreigt (...) afscheid te nemen van de taakuitoefening aan boord als de meest geschikte taakuitoefening, ten gunste van wat tot op heden nog steeds een second best mogelijkheid is, loodsen op afstand (...)'. Dat is geenszins de bedoeling en daarom wordt de huidige tekst over de wijze van functievervulling behouden. Overigens stelt de NLc en ook de European Maritime Pilots' Association dat met de voorgestelde wijzigingen in de beschrijving van de wijze van functievervulling er geanticipeerd wordt op de uitkomsten van toekomstige experimenten. Hiervan kan uiteraard nooit sprake zijn.

De voorgestelde toevoeging van een zevende lid aan artikel 2, dat het mogelijk maakt om voor elke specifieke situatie een besluit op te stellen dat het mogelijk maakt om af te wijken van de wijze van functievervulling, blijft echter behouden. De NLc heeft in haar reactie voorgesteld dit zevende lid te schrappen en in plaats daarvan een experimenteerbepaling op te nemen in de wet. De keuze is gemaakt om experimenteerbepalingen bij lagere regelgeving (AMvB) vast te leggen, zoals het zevende lid dat mogelijk maakt. Op deze wijze kan het beste gereageerd worden op de per definitie onvoorspelbare toekomst en wordt er nu niets iets vastgelegd dat in de toekomst kan leiden tot beperkingen. Als tegemoetkoming aan enkele bezwaren van de NLc is toegevoegd dat het besluit ziet op een tijdelijke situatie en dat indien onderzoek naar de doeltreffendheid van het experiment of de pilot laat zien dat de andere wijze van functievervulling veilig en doeltreffend kan worden toegepast, de regelgeving en dus ook artikel 2, zal worden gewijzigd. In zo'n geval zal in het besluit worden opgenomen dat de pilot of het experiment kan worden voortgezet totdat de regelgeving is aangepast. Overigens is door deze toevoegingen besloten geen zevende lid aan artikel 2 toe te voegen, maar een nieuw artikel 2a te introduceren.

De NLc heeft er ten slotte terecht op gewezen dat de artikelen op enkele punten geen recht deden aan de bestaande praktijk, dan wel niet aansluit bij andere wetgeving op het terrein van tuchtrecht, met name de Advocatenwet en Wet zeevarenden. Als gevolg van deze reactie zijn artikelen 28, eerste lid, 29, tweede en zesde (nieuw) lid, 30, eerste lid, 31, 34, 35, 38, tiende lid, 40 derde lid, en 44a, vijfde lid, gewijzigd, dan wel aangevuld.

6.2 Uitgevoerde toetsen

Adviescollege Toetsing Regeldruk (ATR)

Het ATR adviseert het wetsvoorstel in te dienen nadat met de adviespunten rekening is gehouden. Het ATR adviseert ten eerste om in de toelichting bij het voorstel te verduidelijken op welke wijze in de toekomst invulling gegeven kan worden aan het nieuwe artikel 2, zevende lid. Daaraan is gevolg gegeven. Ten tweede adviseert ATR om gebruikers alsnog te betrekken bij de uitwerking van de voorgenomen wijzigingen en in de definitieve versie van de regelgeving te vermelden op welke wijze opvolging is gegeven aan aandachtspunten uit de sector. Veel gebruikers hebben gereageerd op de internetconsultatie en bovendien is een aantal betrokken geweest bij de evaluatie waarop de voorgestelde wijzigingen zijn gebaseerd. Het wordt niet nodig geacht om ze verdergaand te consulteren.

Het college adviseert ten derde de publicatie- en inwerkingtredingsdatum van de voorstellen zo te bepalen dat voldoende ruimte en voorbereidingstijd wordt geboden aan de partijen die de wijzigende verplichtingen moeten naleven. Het wetsvoorstel hoeft op dit punt niet te worden aangepast. Het Loodswezen en de ACM zijn intensief betrokken geweest bij de totstandkoming van het voorstel en weten wat er van hen wordt verwacht. Bovendien hoeft het Loodswezen door de vaststaande procedure pas enkele maanden na de inwerkingtreding van de wijzigingswet voor het eerst mogelijk twee berekeningen te maken ten behoeve van het tariefvoorstel.

Het college adviseert ten vierde de analyse van de regeldrukeffecten van het voorstel compleet te maken, conform de Rijksbrede methodiek, en daarbij opvolging te geven aan de voorgenoemde aandachtspunten. Hieraan is gevolg gegeven: die effecten zijn echter nihil, vandaar dat verdere uitsplitsing niets toevoegt.



Autoriteit Consument en Markt (ACM)

De ACM geeft in haar uitvoeringstoets aan geen wijziging te zien van de rol in haar toezicht op het Loodswezen. Het wetsvoorstel leidt volgens de ACM evenmin tot een wijziging in de uitvoerbaarheid en de handhaafbaarheid.

De ACM maakt een aantal belangrijke opmerkingen om het wetsvoorstel te verbeteren, opdat de beleidsdoelen 'een gelijkmatige tariefontwikkeling' en 'het bereiken van een optimale verhouding tussen prijs en prestatie van de loodsdienstverlening' beter behaald kunnen worden. Zo is aangegeven dat de efficiencyprikkel maar beperkt effect zal hebben en dat er mogelijkheden zijn om de effectiviteit te vergroten. Die conclusie van ACM wordt gedeeld. Vanwege de gemaakte afspraken met het Loodswezen is echter op dit moment geen ruimte voor aanpassing, maar in de toekomst, indien blijkt dat de effectiviteit onvoldoende is, zal worden ingezet op verbetering hiervan.

De tweede opmerking die de ACM maakt, kan eveneens worden onderschreven. De ACM geeft aan dat in het wetsvoorstel de inmiddels gerealiseerde stijging van de arbeidsvergoeding in de wetgeving wordt verankerd doordat de voorgestelde integrale uurtarieven zijn gebaseerd op het jaar 2015. De stijging werd deels veroorzaakt door inflatie, maar voor het andere deel door de stijging van de gemiddelde scheepsgrootte. De ACM vraagt zich af of hierdoor sprake is van een optimale verhouding tussen prijs en prestatie van de loodsdienstverlening en stelt voor om bijvoorbeeld een onderzoek te doen naar de marktconformiteit van de arbeidsbeloning. Aangezien de arbeidsbeloning een terugkerend onderwerp van gesprek is in de sector, maar ook in het kader van de Wet normering topinkomens bijvoorbeeld, kan een dergelijk onderzoek in de nabije toekomst duidelijkheid bieden.

De ACM levert ten slotte in een bijlage artikelsgewijs commentaar. Dat commentaar is verwerkt.

7. Evaluatie

Evenals in de Wet markttoezicht registerloodsen, wordt in artikel 69c voorzien in een evaluatie van de werking van de wetgeving binnen vijf jaar na de inwerkingtreding daarvan. Dan kan worden gezien wat de effecten zijn geweest van de nieuwe of gewijzigde bepalingen, of de nieuw gestelde doelen zijn bereikt of dat wellicht aanpassing nodig is. De evaluatie zal worden toegezonden aan de Staten-Generaal. Waar mogelijk gaan de evaluatie vergezeld van een wijzigingsvoorstel

8. Overgangsrecht en inwerkingtreding

8.1 Overgangsrecht

De artikelen 68 tot en met 69b voorzien in het overgangsrecht voor besluiten die zijn genomen op basis van artikelen in de huidige wetgeving die met dit wijzigingsvoorstel worden aangepast. In artikel 69 wordt bepaald dat de geldende loodsgeldtarieven, die immers door de ACM worden vastgesteld in het jaar voorafgaand aan het jaar waarin deze tarieven gelden, vaststaan totdat op basis van dit wetsvoorstel een tariefbesluit is genomen. De hele procedure van tariefvaststelling doorloopt namelijk telkens een jaarlijkse cyclus. Het cyclische karakter van de procedure tot vaststelling van het tarief brengt met zich dat het tariefbesluit in het ene jaar medebepalend zal zijn voor het tariefbesluit van het daaropvolgende jaar. Door artikel 69 wordt voorkomen dat door de inwerkingtreding van dit wetsvoorstel in een bepaald jaar, het tariefbesluit dat voor dat jaar is genomen, vervalt. Dat zou een onwenselijke situatie opleveren. Concreet betekent dit dat de loodsgeldtarieven pas een jaar na inwerkingtreding van dit wetsvoorstel gebaseerd zullen zijn op de in dit wetsvoorstel opgenomen artikelen.

Artikel 69a bevat een gebruikelijke overgangsrechtbepaling met betrekking tot rechtsbescherming. Het dient te verzekeren dat de bepalingen van kracht blijven ten aanzien van de behandeling van bezwaar of beroep gericht tegen een besluit op grond van het voor inwerkingtreding van deze wijzigingswet luidende hoofdstuk VIA, of vanwege de mogelijkheid om tegen een dergelijk besluit bezwaar dan wel beroep in te dienen. Zo kan bijvoorbeeld tegen het loodsgeldtariefbesluit ingevolge de Algemene Wet bestuursrecht bezwaar of beroep worden ingesteld. Artikel 69a zorgt ervoor dat lopende bezwaar- of beroepzaken, gewoon kunnen worden afgehandeld ondanks deze nieuwe wetgeving.

Overigens is het in het kader van het overgangsrecht noodzakelijk om de bepaling waarbij de ACM de bevoegdheid krijgt om bij separaat besluit de methode en parameters voor de vermogenskostenvoet vast te stellen, te verplaatsen van het Besluit markttoezicht registerloodsen naar de Loodsenwet (artikel 27b, vierde lid). De ACM stelt dit bij besluit vast.

In artikel 69b wordt een vergelijkbare voorziening getroffen ten aanzien van tuchtzaken. Ook daar blijven de bepalingen zoals die gelden voor inwerkingtreding van deze wijzigingswet van toepassing ten aanzien van aanhangige tuchtzaken, dan wel voor beroepen tegen uitspraken van het tuchtcollege.



Zoals in paragraaf 3.9 is toegelicht, zijn er de afgelopen jaren vrijwel geen tuchtzaken geweest, waardoor wordt verwacht dat op het moment van inwerkingtreding van deze wet geen tot zeer weinig tuchtzaken onder dit artikel vallen.

8.2 Inwerkingtreding

De inwerkingtreding van dit wetsvoorstel wordt bepaald bij koninklijk besluit, waarbij rekening gehouden zal worden met de voor wetgeving vastgestelde vaste verandermomenten. Gestreefd wordt naar inwerkingtreding per 1 januari 2021, in verband met de te doorlopen procedure voor het tariefvoorstel van 2022. Hierbij wordt zoveel mogelijk rekening gehouden met de invoeringstermijnen. ACM en het Loodswezen zijn intensief betrokken bij het opstellen van deze regelgeving en kunnen zich waar nodig in het jaar 2021 verder voorbereiden op de wijziging.

De Minister van Infrastructuur en Waterstaat,