

Vergaderjaar 2019-2020

35 248

Wijziging van de Scheepvaartverkeerswet en enige andere wetten in verband met verdere flexibilisering van de loodsplicht (Loodsplicht nieuwe stijl)

Nr. 8

VERSLAG VAN EEN SCHRIFTELIJK OVERLEG
Vastgesteld 1 november 2019

De vaste commissie voor Infrastructuur en Waterstaat heeft een aantal vragen en opmerkingen voorgelegd aan de Minister van Infrastructuur en Waterstaat over de brief van 2 juli 2019 over de voorhang ontwerp Loodsplichtbesluit 2021 (Kamerstuk 35 248, nr. 5).

De vragen en opmerkingen zijn op 3 oktober 2019 aan de Minister van Infrastructuur en Waterstaat voorgelegd. Bij brief van 28 oktober 2019 zijn de vragen beantwoord.

De voorzitter van de commissie,
Agnes Mulder

Adjunct-griffier van de commissie,
Schuurkamp

I Vragen en opmerkingen vanuit de fracties

Inleiding

De leden van de VVD-fractie hebben met interesse kennisgenomen van de brief inzake de voorhang van het ontwerp-Loodsplichtbesluit 2021 (hierna: het ontwerpbesluit) en hebben hierover nog de volgende vragen.

De leden van de PVV-fractie hebben kennisgenomen van het ontwerpbesluit en hebben geen verdere vragen.

De leden van de CDA-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het ontwerpbesluit.

De leden van de D66-fractie hebben kennisgenomen van het ontwerpbesluit en hebben geen aanvullende vragen. De vragen die door de fractie zijn gesteld tijdens de inbreng voor het verslag bij het wetsvoorstel Wijziging Scheepvaartverkeerswet in verband met flexibilisering loodsplicht (Kamerstuk 35 428) zijn ook van toepassing

op het ontwerpbesluit.

De leden van de SP-fractie hebben met gemengde gevoelens kennisgenomen van de voorhang van het ontwerp-Loodsplichtbesluit 2021. Zij zien enkele verbeteringen, maar hebben nog enkele zorgen.

Algemeen

De leden van de VVD-fractie vragen of er in het ontwerp-Loodsplichtbesluit 2021 sprake is van een zwaarder regime voor het behalen van de Pilotage Exemption Certificate (PEC)-certificering? Is er in het ontwerpbesluitsprake van een afwijkend regime voor bepaalde vaarwegen? Kan dit voor bedrijven tot nadelige economische gevolgen leiden? Is de minister op de hoogte van de mogelijke negatieve gevolgen voor de haven van Moerdijk? In hoeverre heeft de minister hier rekening mee gehouden? Is de minister bereid om in gesprek te gaan met de Port of Moerdijk om eventuele economische gevolgen te beperken?

De leden van de CDA-fractie constateren dat dit ontwerpbesluit onlosmakelijk verbonden is met de wijziging van de Scheepvaartverkeerswet en enige andere wetten in verband met verdere flexibilisering van de loodsplicht (Loodsplicht nieuwe stijl). Graag vernemen zij of hetgeen zij hebben ingebracht in dat kader ook gevolgen heeft voor het onderhavige ontwerpbesluit. Als dat het geval is, kan dan aangegeven worden welke gevolgen het betreft en hoe daar in het besluit mee omgegaan wordt.

De leden van de SP-fractie willen weten waarom in de voorhang geen maximum is gesteld aan het aantal keer dat een PEC-houder ontheffing van de frequentie-eis kan aanvragen. De frequentie-eis is er om ervoor te zorgen dat kennis van de vaarwegen onderhouden wordt en blijft. Met een vrijstelling kan coullance geboden worden aan PEC-houders die om uiteenlopende redenen in een jaar de frequentie-eis niet halen. Door geen maximum aan het aantal keer dat ontheffing gevraagd kan worden te stellen, kan de frequentie-eis niet goed gehandhaafd worden. Kan de minister hierop ingaan en is zij bereid om maatregelen te treffen die paal en perk stellen aan de ontheffingsmogelijkheid?

De leden van de SP-fractie zijn blij met de wijziging die ervoor moet zorgen dat vrijstelling aan een kapitein wordt gekoppeld, en niet meer aan een schip. Daarmee neemt de veiligheid op de vaarwegen toe. Echter zijn de eisen die aan het PEC voor kleine zeeschepen worden

gesteld wel erg mager. Zo vindt er geen daadwerkelijke scholing plaats, wordt er geen examen verplicht gesteld en is er geen enkele frequentie-eis. Deze leden stellen dat daarmee de veiligheid op de vaarwegen niet verbeterd wordt. Waarom kiest de minister ervoor om geen daadwerkelijke eisen te stellen aan dit PEC? Welke argumenten heeft de minister hiervoor en hoe wordt verantwoord dat daarmee de veiligheid niet significant afneemt?

De leden van de SP-fractie hebben min of meer dezelfde kritiek op het PEC-A als op het PEC voor kleine zeeschepen. De afwezigheid van daadwerkelijke scholing en een verplicht examen maken dat er straks geen betere eisen gesteld worden aan kapiteins die langs het UNESCO-werelderfgoed de Waddenzee varen. Kan de minister toelichten waarom er voor deze constructie is gekozen? Is de minister bereid om voor zowel het PEC voor kleine zeeschepen als het PEC-A een verplichte scholing en op zijn minst een vorm van examen in te voeren? Dat laatste, zodat in ieder geval vastgesteld kan worden of een kapitein voldoende kennis heeft voor een vrijstelling.

De leden van de SP-fractie maken zich zorgen over de wijze waarop nu per PEC ook nog onderscheid wordt gemaakt tussen verschillende trajecten en het feit dat een PEC-houder per traject verschillende schepen kan registreren. Daarmee wordt het bijvoorbeeld met het PEC voor het havengebied van Rotterdam mogelijk om als houder op elk moment twaalf schepen geregistreerd te hebben. Daarmee kan een PEC-houder zijn of haar PEC gebruiken om op oneigenlijke wijze loodsdiensten aan te bieden. Dit ontwerpbesluit zet daarmee de deur op een kier voor marktwerking in het aanbod van loodsdiensten. Daarbij komt de veiligheid op onze vaarwegen onder druk te staan, omdat er niet gehandhaafd kan worden op oneigenlijk gebruik van een PEC als dit oneigenlijk gebruik door dit ontwerpbesluit mogelijk gemaakt wordt. Dat stuit deze leden zeer tegen de borst. Een oplossing is zeer eenvoudig volgens hen. Maak registratie van schepen niet afhankelijk van trajecten binnen het PEC, maar koppel registratie van schepen aan een PEC voor het gehele havengebied. Kan de minister hierop reageren? Is de minister bereid om registratie van schepen gebiedsafhankelijk en niet trajectafhankelijk te maken?

De leden van de SP-fractie constateren dat er voor werkschepen per havengebied andere eisen gesteld kunnen worden aan de ontheffing van de loodsplicht. Dit werkt willekeur, rechtsongelijkheid en onduidelijkheid in de hand en is daarmee geen

verbetering van de veiligheid. Is de minister bereid om een meer uniforme wijze van ontheffing voor werkschepen op te stellen, desnoods via een aanwijzing, zodat dit probleem voor werkschepen opgelost wordt? De leden van de SP-fractie vinden het prima dat er een experimenteerartikel is opgenomen in het ontwerpbesluit. Kan de minister echter wel garanderen dat elk experiment dat met dit artikel geïntroduceerd wordt te allen tijde zal moeten voldoen aan de belangen die in artikel 3 van de Scheepvaartverkeerswet zijn belegd?

II Reactie van de bewindspersoon

Algemeen

In reactie op de vragen van de leden van de VVD-fractie of sprake is van een zwaarder regime voor het behalen van een PEC-certificaat en of sprake is van een afwijkend regime voor bepaalde vaarwegen, merkt de minister het volgende op. Iedere haven heeft verschillende karakteristieken. De noordelijke havens zijn relatief rustig, maar de aanloop daar naartoe over de Waddenzee met de UNESCO-status van bijzonder gevoelig natuurgebied, maakt dat een eventueel incident grote gevolgen kan hebben voor de flora en fauna in dat gebied. De toegang van de Amsterdamse haven is complex vanwege de Noordersluis bij IJmuiden. De Rotterdamse haven heeft een brede rivier maar is druk bevaren en heeft veel havenbekkens. In het achterland van Rotterdam bij Moerdijk is een complexe kruising met veel scheepvaartverkeer waarbij sprake is van een ondiepe vaargeul. De Westerschelde is een lange en meanderende rivier met getijdeverschillen en verschillende windcondities. Er is inderdaad sprake van lichtere en zwaardere loodsplichtregimes voor verschillende vaarwegen, omdat de verschillen per havengebied en zelfs per vaarweg maatwerk vereisen.

In antwoord op de vraag van de leden van de VVD-fractie of verschillende regimes voor bedrijven tot nadelige economische gevolgen kan leiden, kan het volgende aangegeven worden. Een aantal vaarwegen heeft een zwaarder regime, omdat bijvoorbeeld meer eisen gesteld worden aan het verkrijgen van een PEC zodat kapiteins hier minder vaak voor in aanmerking komen. Dit kan economische gevolgen hebben, die worden gerechtvaardigd door de karakteristieken die per vaarweg verschillen en de te borgen veiligheid.

De leden van de VVD-fractie vragen of de minister op de hoogte is van de mogelijke negatieve gevolgen voor de haven van Moerdijk en in hoeverre de minister hier rekening mee heeft gehouden. Ook wordt gevraagd of de minister bereid is om in gesprek te gaan met de Port of Moerdijk om eventuele

economische gevolgen te beperken. In antwoord op deze vragen wordt aangegeven dat er op de vaarwegen bij Moerdijk inderdaad een zwaarder loodsplichtregime geldt en aan meer eisen voldaan moet worden om een PEC te halen én te behouden. Dit wordt gerechtvaardigd vanuit veiligheidsoogpunt. Voor de vaarweg Dordtsche Kil en de aansluitende vaarweg naar de haven van Moerdijk is een zwaarder loodsplichtregime voorgesteld dan voor overige vaarwegen ten aanzien van schepen die langer zijn dan 135 meter of dieper steken dan 5,5 meter of meer. Dit is nodig vanwege de bijzondere omstandigheden ter plaatse; het betreft een complexe kruising in de vaarweg en een smalle vaargeul waarin deze vaargeulgebonden schepen niet kunnen uitwijken. Bovendien gaat het om een zeer druk bevaren traject. Op dit moment wordt een maatregelenpakket ingevoerd om de veiligheid op de Dordtsche Kil en de aansluitende vaarweg naar de haven van Moerdijk beter te borgen. De maatregelen, die in overleg met de regio zijn ingevoerd, zijn inmiddels grotendeels uitgerold. In overeenstemming met hetgeen in de artikelsgewijze toelichting bij artikel 35 van de concept-Loodsplichtregeling 2021 is aangegeven, zal de bevoegde autoriteit na de uitrol van de maatregelen beoordelen (herijken) of er inderdaad sprake is van een gelijkwaardige situatie. Eind 2020 wordt het maatregelenpakket afgerond en in 2021 zal de herijking (evaluatie) daarvan starten, waarbij de resultaten in 2022 worden verwacht. Op basis van die herijking zal de bevoegde autoriteit in 2022 beoordelen of het mogelijk is de loodsplicht bij te stellen naar de reguliere PEC-structuur zodat geen afwijkend regime meer geldt voor dit vaartraject. Omdat al voorzien is in een traject met een evaluatiemoment en mogelijke bijstelling naar een regulier loodsplichtregime, acht ik het niet opportuun om daarover op dit moment in gesprek te gaan met Port of Moerdijk.

De leden van de CDA-fractie vernemen graag of hetgeen zij ingebracht hebben in het kader van het wetsvoorstel tot wijziging van de Scheepvaartverkeerswet en enige andere wetten in verband met verdere flexibilisering van de loodsplicht (Loodsplicht nieuwe stijl), ook gevolgen heeft voor het onderhavige ontwerpbesluit. Ook wordt de vraag gesteld welke gevolgen het betreft en hoe daar in het besluit mee om wordt gegaan. Het is juist dat genoemd wetsvoorstel, het concept-Loodsplichtbesluit 2021 en de concept-Loodsplichtregeling 2021 onlosmakelijk met elkaar verbonden zijn. Deze regelgeving vormt gezamenlijk het nieuwe loodsplichtstelsel. De punten die zijn ingebracht in het kader van voornoemd wetsvoorstel hebben daarmee ook gelijk betrekking op het concept-Loodsplichtbesluit 2021 en zullen ook als zodanig worden behandeld.

De leden van de SP-fractie vragen waarom er geen maximum is gesteld aan het aantal keer dat een PEC-houder ontheffing van de frequentie-eis kan vragen en of de minister maatregelen wil treffen die paal en perk stellen aan de

ontheffingsmogelijkheid. Een dergelijke ontheffing kan inderdaad worden verleend door de bevoegde autoriteit, maar dit is geen verplichting. De bevoegde autoriteit zal per geval de omstandigheden bezien en op basis daarvan beoordelen of een ontheffing aan de orde is. Vanzelfsprekend zal daarin ook meewegen of de PEC-houder in voorgaande jaren ook al ontheffing heeft gekregen. In de artikelsgewijze toelichting bij artikel 4 van de concept-Loodsplichtregeling 2021 is dit ook aangegeven, juist om te voorkomen dat een PEC-houder meerdere jaren achter elkaar een ontheffing krijgt zonder dat daar heel bijzondere omstandigheden voor zijn.

De leden van de SP-fractie vragen waarom de minister geen daadwerkelijke eisen stelt aan de PEC-kleine zeeschepen en welke argumenten daarvoor zijn en hoe verantwoord wordt dat daarmee de veiligheid niet significant afneemt. Daarnaast wordt gevraagd door deze leden waarom er weinig eisen worden gesteld aan kapiteins van een PEC A en of de minister bereid is voor deze beide PEC's een verplichte scholing en op zijn minst een vorm van examen in te voeren zodat in ieder geval vastgesteld kan worden of een kapitein voldoende kennis heeft voor een vrijstelling. In antwoord daarop wordt aangegeven dat voor de PEC-kleine zeeschepen al een zwaarder regime ten opzichte van de huidige situatie wordt voorgesteld in de conceptregelgeving. Op dit moment hebben de kapiteins van kleine zeeschepen die aan de definitie van 'registerschip' voldoen, een vrijstelling zonder dat enige eis aan de kennis en kunde van de kapitein wordt gesteld. In de conceptregelgeving wordt voorzien in de eis dat de betreffende kapitein kennis heeft van de taal die in de haven wordt gesproken en kennis van het vaarreglement. Ik verwacht van deze verzwaring van het regime bijdraagt aan de veiligheid. Er zijn geen redenen om verdere eisen te stellen aan deze kapiteins voor een loodsplichtontheffing. Wat betreft PEC A wordt opgemerkt dat deze eisen vergelijkbaar zijn aan de eisen waar een kapitein op dit moment aan moet voldoen om vrijstelling te krijgen op een aantal noordelijke trajecten. Ook hier is geen veiligheidsreden te noemen waarom de eisen voor deze groep kapiteins verzwwaard moet worden.

De leden van de SP-fractie wijzen erop dat een PEC-houder per traject verschillende schepen kan registreren, waardoor het mogelijk is dat een PEC-houder per haven veel schepen heeft geregistreerd. Dit kan ertoe leiden dat deze op oneigenlijke wijze loodsdiensten aan gaat bieden. De minister wordt gevraagd of zij bereid is om registratie van schepen gebiedsafhankelijk en niet trajectafhankelijk te maken. Ik ben van mening dat het risico op pseudoloodsdiensten zeer gering is. In theorie kan een kapitein inderdaad zijn PEC halen voor veel verschillende trajecten met veel verschillende schepen, maar er zitten voldoende mechanismen in het systeem die voorkomen dat een kapitein zijn diensten aan gaat bieden als (pseudo)loods. In de eerste plaats zal een kapitein voor alle trajecten waarvoor hij of zij een PEC heeft, elk jaar de

benodigde frequentie-eis moeten halen om het PEC voor dat traject te behouden. Dat betekent dat een kapitein met veel PEC-trajecten ook veel frequentie-eisen moet halen. Daarnaast moet de kapitein op grond van artikel 9, tweede lid, onder a, van het concept-Loodsplichtbesluit 2021, in dienst zijn bij de reder van het schip óf minimaal 24 uur aangemonsterd zijn op het betreffende schip en in de voorafgaande haven al zijn aangemonsterd, dan wel tot de volgende haven aangemonsterd blijven. Ondanks dat ik weinig risico zie voor pseudoloodsdiensten, is wel geconstateerd dat al vroeg in het beleidstraject werd uitgegaan van een vrijstelling van ten hoogste vier schepen per zeehavengebied, terwijl dit in het laatste concept van de Loodsplichtbesluit 2021 is gewijzigd naar vier schepen per traject. Dit betreft een aanzienlijke verruiming en is niet geheel in lijn met wat hierover is gecommuniceerd met stakeholders. Gezien de breedgedragen wens van de Kamer ben ik bereid dit punt aan te passen in het concept-Loodsplichtbesluit 2021 en daarbij aan te sluiten bij de huidige praktijk. Mijn verwachting is dat kapiteins in de praktijk niet meer dan acht combinaties (PEC's) van een specifiek traject en een specifiek schip vrijgesteld zullen hebben, zodat ik dit aantal in de regelgeving zal opnemen als gebiedsafhankelijk getal.

Voor werkschepen kunnen per zeehavengebied andere eisen gesteld worden aan het PEC, waarbij de leden van de SP-fractie vragen of de minister bereid is om een meer uniforme wijze van ontheffing voor werkschepen op te stellen, desnoods via een aanwijzing. Het is inderdaad wenselijk om zoveel mogelijk uniformering te krijgen in de voorwaarden die gesteld worden aan een PEC door de verschillende bevoegde autoriteiten (havenmeesters). Om die reden gaan de havens met elkaar in gesprek om hun beleidskader onderling af te stemmen en zoveel mogelijk uniformiteit te betrachten in de voorwaarden. Ik heb er vertrouwen in dat daarmee onderlinge verschillen die niet verklaarbaar zijn door de lokale omstandigheden van een haven, worden voorkomen.

De leden van de SP-fractie verzoeken om een garantie dat elk experiment dat wordt geïntroduceerd op basis van deze regelgeving altijd moet voldoen aan de belangen die in artikel 3 van de Scheepvaartverkeerswet zijn vastgelegd. In antwoord daarop verwijs ik naar de systematiek van de Scheepvaartverkeerswet, waarin wettelijk is verankerd dat een experiment (gebaseerd op artikel 11, eerste lid, onder c, van het wetsvoorstel) alleen mag worden uitgevoerd indien dat experiment in lijn is met de belangen die in artikel 3 van de Scheepvaartverkeerswet zijn genoemd.