

31409 Zee- en binnenvaart

Nr. 62 Brief van de minister van Infrastructuur en Milieu

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 2 juni 2014

Met deze brief informeer ik uw Kamer over de eerder aangekondigde herziening van de loodsplicht¹. De loodsplicht verplicht een groot deel van de scheepvaart bij binnenkomst of vertrek uit een zeehaven van loodsassistentie gebruik te maken.

De loodsplicht draagt in belangrijke mate bij aan de veiligheid van de Nederlandse zeehavens; een unique selling point in een sterk concurrerend speelveld. Aan loodsassistentie hangt tegelijkertijd een prijskaartje. Het is daarom van belang dat de loodsplicht alleen wordt opgelegd wanneer het nodig is. Ik formuleer vijf voorstellen die de loodsplicht op dit punt verbeteren. De voorstellen moeten nader worden uitgewerkt. Invoering vereist in ieder geval aanpassing van de Scheepvaartverkeerswet en onderliggende wetgeving. Ik streef naar inwerkingtreding per 1 januari 2017.

Ik ga achtereenvolgens in op het doel van de herziening, de voorstellen daarvoor, en, ten slotte, de Europese dimensie. Over de herziening heb ik overlegd met de rijkshavenmeesters, het Loodswezen, de Koninklijke Vereniging van Nederlandse Reders (KVNR), en de Vereniging van Nederlandse Cargadoors (VNC).

1. Het doel van de herziening

Met de herziening wil ik bereiken dat de loodsplicht alleen wordt opgelegd wanneer nodig. De loodsplichtgrenzen en de eisen voor het verkrijgen van een ontheffing van de loodsplicht zijn hierin bepalend. De huidige loodsplichtgrenzen zijn per zeehavengebied vastgesteld in maximale scheepslengtes, soms in combinatie met breedte- en diepganggrenzen (zie bijlage 1)². Een schip dat binnen de grenzen blijft is niet loodsplichtig. Een groter schip is dat wel en moet verplicht van loodsassistentie gebruik maken, tenzij de kapitein in het bezit is van een ontheffing. De rijkshavenmeester, operationeel verantwoordelijk voor de veilige en vlotte afhandeling van het scheepvaartverkeer, verleent de ontheffing.

Het is geen vast gegeven wanneer loodsplicht noodzakelijk is. Tal van ontwikkelingen zijn van, soms tegengestelde, invloed op de nautische veiligheid. Bijvoorbeeld ontwikkelingen in precisienavigatie, de scheepsbouw en de beschikbaarheid van gekwalificeerd personeel. Herziening van de loodsplicht door het aanpassen van de loodsplichtgrenzen en ontheffingseisen is dan gewenst. Daarmee wil ik onnodige loodsplicht en kosten voor de

¹ Kamerstuk 30 523, nr. 73.

² Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl

scheepvaart voorkomen én eventuele veiligheidsrisico's wegnemen. Herziening van de loodsplicht heeft eerder plaats gevonden in 1988, 1995 en, de laatste keer, in 2002. Na ruim tien jaar is het gerechtvaardigd de loodsplicht opnieuw te herzien.

De eerdere herzieningen van de loodsplicht resulteerden in ruimere loodsplichtgrenzen en uitbreiding van de ontheffingsmogelijkheden. Opeenvolgende uitbreiding van de ontheffingsmogelijkheden heeft echter ook geleid tot een complex en weinig samenhangend ontheffingstelsel. De gestelde ontheffingeisen bieden de rijkshavenmeester bovendien niet altijd de mogelijkheid een goede risicobeoordeling uit te voeren voorafgaand aan de ontheffingverlening. Zo zijn niet alle kapiteins met een ontheffing beoordeeld en bekend. Het segment zeeschepen dat voor een ontheffing in aanmerking kan komen is ten slotte beperkt tot vooral de kleinere zeeschepen en de schepen die met grote regelmaat in een zeehavengebied komen, ferry-schepen bijvoorbeeld.

Ik wil deze herziening daarom tegelijkertijd gebruiken om het ontheffingstelsel op een nieuwe leest te schoeien. Hiermee wil ik bereiken dat ontheffingen van de loodsplicht in alle gevallen op een eenduidige en verantwoorde wijze worden verleend en daarmee tegelijkertijd bereikbaar maken voor een breder segment van de scheepvaart. Dit betekent een eenvoudiger ontheffingenstelsel en ontheffingeisen die de rijkshavenmeesters beter in staat stellen een gedegen risicobeoordeling uit te voeren voorafgaand aan iedere ontheffingverlening.

2. Voorstellen herziening loodsplicht

Om het doel van de herziening te bereiken formuleer ik vijf voorstellen. De voorstellen vereisen nadere uitwerking. Deze uitwerking rust met name op de schouders van de rijkshavenmeesters en bestaat uit de concrete invulling van de voorstellen per zeehavengebied. De rijkshavenmeesters treden hiertoe in overleg met betrokken belanghebbenden (loodsen, reders, havenbedrijven, kapiteins en de bevoegde autoriteiten voor de overige vaarwegen waarop de loodsplicht geldt).³ De rijkshavenmeesters informeren mij in de vorm van een advies over het onderling afgestemde resultaat van het overleg. In het advies is de inbreng van belanghebbenden herkenbaar en het resultaat van het overleg duidelijk onderbouwd.

2.1 De loodsplichtgrenzen⁴

³ Uitwerking van de voorstellen in de regio Scheldemond vereist overleg met het Vlaams Gewest. De loodsplicht op de Schelde is namelijk geharmoniseerd in het Scheldereglement.

⁴ De vrijstellingen van bepaalde type schepen, zoals werkschepen of defensieschepen laat ik in deze brief buiten beschouwing. Deze worden wel meegenomen in de herziening.

Het eerste voorstel betreft de aanpassing van de loodsplichtgrenzen. Deze grenzen wil ik verruimen voor zover dat vanuit veiligheidsoogpunt verantwoord is. Het resultaat zal voor een groter deel van de scheepvaart een vrijstelling van de loodsplicht opleveren. Het effect daarvan kan van groot belang zijn voor het deel van de scheepvaart waarvoor de loodskosten een substantieel deel van de havenaanloopkosten uitmaken. De eerdere herzieningen tonen aan dat het effect op het totaal aantal beloodsingen evenwel beperkt is. Veel kapiteins blijven, ook als dat niet langer verplicht is, vrijwillig van loodsassistentie gebruik maken. De rijkshavenmeesters adviseren mij over de mogelijkheden voor verruiming van de loodsplichtgrenzen.

2.2 De ontheffingen

Het tweede voorstel betreft de aanpassing van de ontheffingen. Deze ontheffingen moeten de rijkshavenmeester in staat stellen een gedegen risicobeoordeling uit te voeren voorafgaand aan iedere ontheffingverlening. Dit betekent dat in ieder geval eisen dienen te worden gesteld aan de kennis en ervaring van de kapitein en bemanning en de uitrusting en eigenschappen van het schip. In de afweging of loodsassistentie achterwege kan blijven moet de rijkshavenmeester tevens rekening kunnen houden met specifieke regionale omstandigheden. Ofwel, een ontheffing zal betrekking hebben op de combinatie van persoon, schip en vaartraject. Het resultaat stelt zeker dat iedere kapitein met een ontheffing bekend is en tevens beoordeeld.

Om tegelijkertijd de ontheffingen bereikbaar te maken voor een breder segment schepen wil ik opeenvolgende lengteklassen invoeren. Per lengteklasse zal een ontheffingsmogelijkheid beschikbaar zijn. De zwaarte van de ontheffingen nemen per opeenvolgende lengteklasse toe. Om de eenvoud van het ontheffingstelsel te bevorderen wil ik daarbij qua terminologie aansluiten bij de internationaal gehanteerde term voor ontheffingen: Pilotage Exemption Certificate (PEC). De rijkshavenmeesters adviseren mij over de mogelijke lengteklassen per zeehavengebied waarvoor PEC's mogelijk zijn en de daarvoor geldende ontheffingen.

2.3 Overgang nieuwe situatie en intrekken Register Loodsplicht Kleine Zeeschepen

Het derde voorstel betreft de omgang met de kapiteins die thans in het bezit zijn van een ontheffing en de overgang naar het nieuwe ontheffingstelsel. Deze kapiteins wil ik naadloos in het nieuwe stelsel laten opgaan. Ik voorzie dat dit zonder moeite zal gaan voor de kapiteins die op grond van het Loodsplichtbesluit 1995 of het Besluit verklaringhouders scheepvaartverkeerswet een ontheffing hebben gekregen van de rijkshavenmeester. Deze kapiteins zijn bekend en beoordeeld. Het resultaat is dat deze kapiteins in de nieuwe situatie automatisch een PEC krijgen. Voor

het behoud van deze PEC moeten de kapiteins wel gaan voldoen aan de nieuwe eisen verbonden aan de verkregen PEC.

Voor de kapiteins die een ontheffing hebben omdat hun schip is opgenomen in het Register Loodsplicht Kleine Zeeschepen (hierna: Register) is de situatie een andere. De ontheffingseisen richten zich namelijk alleen op de vergelijkbaarheid van het schip met een binnenvaartschip. Naar de huidige maatstaven is dit geen deugdelijke risicobeoordeling. Dit is tegelijkertijd de reden dat ik het Register wil intrekken en laten opgaan in de voorgestelde PEC structuur.

Het ontbreken van een deugdelijke risicobeoordeling was bij de invoering van het Register in 1995 een aanvaardbaar risico. De beoogde doelgroep van kapiteins was bij de rijkshavenmeesters bekend. Dit is echter niet langer het geval. Een deel van de schepen is namelijk doorverkocht terwijl de ontheffing, die aan een schip een niet aan een kapitein is verleend, blijvend is. Daarbij komt dat de ontheffing in alle zeehavengebieden⁵ geldt en de Rijkshavenmeester geen eisen kan stellen om te beoordelen of kapiteins van betreffende schepen bekend zijn met de regionale omstandigheden.

De kapiteins van Registerschepen zullen in het nieuwe ontheffingstelsel niet altijd aan de eisen voor het behoud van de verkregen PEC kunnen voldoen. Voor een naadloze overgang wil ik dat er daarom een billijke overgangsregeling wordt getroffen waarbij rekening wordt gehouden met de opgedane ervaring van kapiteins van Registerschepen. De rijkshavenmeesters adviseren mij hierover.

2.4 LNG-bunkerschepen

Het vierde voorstel betreft zeewaardige LNG-bunkerschepen die in de nabije toekomst in de vaart worden genomen. Ik wil de mogelijkheden verkennen deze schepen te ontheffen van de loodsplicht binnen het havengebied. Omdat deze schepen hoofdzakelijk binnen het havengebied actief zullen zijn lijkt het uit veiligheidsoogpunt niet noodzakelijk deze schepen altijd te verplichten van loodsassistentie gebruik te maken. Vanwege de LNG-lading sluit de huidige loodsplichtwetgeving iedere ontheffingsmogelijkheid uit. De rijkshavenmeesters adviseren mij over de mogelijkheden en randvoorwaarden waaronder ontheffing van zeewaardige LNG-bunkerschepen binnen het havengebied verantwoord is.

2.5 Opschonen wetgeving

Het vijfde voorstel betreft de aanpassing van de Scheepvaartverkeerswet en onderliggende wetgeving. Ik wil schoon schip maken in de bestaande

⁵ De ontheffing geldt alleen op binnengaats gelegen loodsplichtig vaarwater.

complexe wetgeving over de loodsplicht. Dit betreft de wetgeving over de verschillende ontheffingsmogelijkheden. Ter illustratie heb ik in bijlage 2⁶ de huidige situatie en de nieuwe beoogde situatie grafisch weergegeven voor het zeehavengebied Rotterdam Maasmond. De aanpassing van de wetgeving pak ik parallel op aan de uitwerking van de hierboven genoemde voorstellen door de rijkshavenmeesters.

De aangepaste wetgeving vormt een landelijk uniform kader; de ontheffingseisen zijn in alle zeehavengebieden hetzelfde. Tegelijkertijd biedt het kader de rijkshavenmeesters ruimte voor een regionale invulling. De eisen zijn daarnaast zodanig geformuleerd dat de rijkshavenmeesters in elk afzonderlijk geval een afgewogen en onderbouwde beslissing kan nemen.

Deze opzet van de wetgeving sluit aan bij de gedachte dat de rijkshavenmeesters het beste in staat zijn om te oordelen over de inzet van loodsassistentie, vergelijkbaar met de inzet van andere 'veiligheidsinstrumenten' zoals verkeersbegeleiding, roeiers en sleepers. Een dergelijke opzet past ook bij de operationele verantwoordelijkheid van de rijkshavenmeester voor de veilige en vlotte afhandeling van het scheepvaartverkeer. Bovendien maakt deze beoogde opzet een meer flexibele normstelling mogelijk waardoor relevante ontwikkelingen makkelijker kunnen worden meegenomen in het opleggen van de loodsplicht.

3. Europese dimensie

De Europese Commissie heeft aangekondigd met een voorstel te komen over PEC's. Hiertoe zijn reeds verkennende studies uitgevoerd. Op dit moment wordt een voorstel in 2015 verwacht. De verwachting is dat het om aanbevelingen zal gaan en geen bindende regelgeving. Ik ben in beginsel geen voorstander van EU-regelgeving op dit terrein gezien de uiteenlopende nationale praktijken en regionale omstandigheden. Geen zeehavengebied is hetzelfde wat ook geldt voor de veiligheidsinfrastructuur in en rondom zeehavengebieden. Niettemin kan ik het doel van de Europese Commissie onderschrijven: het stimuleren van het zeetransport door het uitbannen van kosteninefficiënties veroorzaakt door overbodige loodsdienstverlening en discriminatie. Uiteraard houd ik nauw de vinger aan de pols van de Europese Commissie.

4. Conclusie

Bovenstaande voorstellen voor herziening van de loodsplicht leiden tot een loodsplicht die, meer dan nu het geval is, alleen wordt opgelegd als dat nodig is. Bovendien leidt het tot meer mogelijkheden voor kapiteins om een ontheffing van de loodsplicht te krijgen. Onnodige dienstverlening en

⁶ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl

bijbehorende kosten voor de scheepvaart én eventuele veiligheidsrisico's kunnen daarmee worden voorkomen. Dit komt de hele maritieme sector ten goede. Eerst en vooral zal de aandacht uitgaan naar de uitwerking van de voorstellen. Parallel daar aan zal ik wijziging van de wetgeving op mij nemen. Ik verwacht in de eerste helft van 2015 bij uw Kamer het resulterende wetsvoorstel te kunnen aanbieden. Ik streef naar inwerkingtreding van de herziene loodsplicht per 1 januari 2017.

DE MINISTER VAN INFRASTRUCTUUR EN MILIEU,
M.H. Schultz van Haegen-Maas Geesteranus