

Vergaderjaar 2021–2022

35 720

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

B

VOORLOPIG VERSLAG VAN DE VASTE COMMISSIE VOOR INFRASTRUCTUUR, WATERSTAAT EN OMGEVING¹

1. Inleiding

De leden van de **VVD**-fractie hebben kennisgenomen van het wetsvoorstel Wet actualisatie markttoezicht registerloodsen. Deze leden willen nog eens onderstrepen dat zij het zeer waardevol vinden dat Nederland over een kwalitatief hoog niveau van loodsdienstverlening beschikt voor zeeschepen. Dat is belangrijk voor het publieke belang om schepen vlot en veilig door, in of uit een haven te loodsen, én het is een belangrijke bijdrage voor het economische belang van onze havens. De leden van de VVD-fractie vinden het belangrijk dat als er zich kansen voordoen om te profiteren van voortschrijdende technologische vernieuwingen, deze goed en zorgvuldig onderzocht worden en er ruimte is om hiermee te experimenteren. Daarnaast vinden de leden van de VVD-fractie het ook belangrijk dat dit in nauw overleg met de beroepsgroep van loodsen plaatsvindt, om hiervan ook de (operationele) haalbaarheid en uitvoerbaarheid te kunnen toetsen. Deze leden hebben nog een aantal vragen.

De leden van de **GroenLinks**-fractie hebben met belangstelling van het onderhavige wetsvoorstel kennisgenomen. Deze leden hebben een aantal vragen.

De leden van de **D66**-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het wetsvoorstel om het registerloodswezen en het toezicht te actualiseren, maar zij hebben nog wel enkele vragen die zich toespitsen op artikel 2a van het experimenteerartikel.

¹ Samenstelling:

Atsma (CDA), De Boer (GL), Van Dijk (SGP), Pijlman (D66), Klip-Martin (VVD), Baay-Timmerman (50PLUS), A.J.M. van Kesteren (PVV), arbouw (VVD), Bezaan (PVV), Crone (PvdA), Dessing (FVD), Geerdink (VVD), Janssen (SP), Kluit (GL), Van der Linden (Fractie-Nanninga), Meijer (VVD) (*voorzitter*), Moonen (D66), Nicolai (PvdD), Prins (CDA), Recourt (PvdA), Rietkerk (CDA), Vendrik (GL), Verkerk (CU), De Vries (Fractie-Otten), Van Pieren (Fractie-Nanninga), Raven (OSF), Karakus (PvdA) (*ondervoorzitter*).

De leden van de **PVV**-fractie hebben kennisgenomen van het voorliggende wetsvoorstel en hebben daarover enkele vragen.

De leden van de **ChristenUnie**-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van de Wet actualisatie markttoezicht loodswezen. Deze leden hebben daarover enkele vragen.

2. Vragen en opmerkingen van de leden van de VVD-fractie

De leden van de **VVD**-fractie hebben de volgende vragen over de experimenteerbepaling:

- Hoe vindt de besluitvorming plaats tot het starten van de in artikel 2a van het wetsvoorstel genoemde mogelijkheid tot experimenteren, en wie worden bij die besluitvorming en bij de voorbereiding daarvan betrokken?
- Hoe borgt de regering de rechtszekerheid van de (eigen risicodragende) beroepsgroep van loodsen bij de in artikel 2a van het wetsvoorstel genoemde ruimte voor experimenten?
- De experimenteerbepaling lijkt op dit moment ruim geformuleerd, door ruimte te bieden voor meerdere experimenten tegelijkertijd, met verlengingsmogelijkheden. Welke hogere doelstelling ligt er ten grondslag aan de keuze om bepaalde experimenten te starten, en welke aan de keuze om experimenten niet volgtijdelijk maar tegelijkertijd te laten plaatsvinden?
- Hoe wordt voorkomen dat deze experimenten elkaar onderling beïnvloeden, zodat een zuivere beoordeling van die experimenten onmogelijk wordt?
- Hoe zorgt de regering ervoor dat de uitrol van meerdere experimenten niet ten koste gaat van de veiligheid in de havens, en geen afbreuk doet aan de efficiency van de keten van het beloodsingssysteem?

3. Vragen en opmerkingen van de leden van de GroenLinks-fractie

De leden van de **GroenLinks**-fractie hebben over de experimenteerbepaling de volgende vragen:

1. Indien het gewenst is de mogelijkheid te bieden dat in een lagere regeling bij wijze van experiment van een hogere regeling wordt afgeweken, wordt in die hogere regeling bepaald wat het oogmerk is van het experiment. In het voorliggende artikel 2a lijkt dit oogmerk niet bepaald. In het tweede lid van bedoeld artikel wordt enkel aangegeven dat het doel is «om te beoordelen of met een andere invulling van de wijze van functie-uitoefening van de loods de belangen, bedoeld in artikel 2, zesde lid, voldoende worden beschermd». Hoe wil de regering voorkomen dat de experimenteerbepaling verwordt tot een «multi-tool» om te kunnen experimenteren met de wijze van functie-uitoefening van de loods? Kan de regering aangeven waar de inhoudelijke, juridische en procesmatige beperkingen liggen in de toepassing van de experimenteerstatus? Kan de regering aangeven welke doelstellingen wel en welke ook niet met het experimenteerartikel gediend moeten worden?
2. De tekst van artikel 2a van het wetsvoorstel is dusdanig ruim geformuleerd dat de regering de experimenteerbepaling bij herhaling en zelfs zonder volgtijdelijkheid kan toepassen. Elk experiment mag weliswaar maximaal vijf jaar duren, maar het wetsvoorstel maakt het mogelijk ongelimiteerd experimenteerbesluiten vast te stellen, elk met een looptijd van vijf jaar, en deze bovendien steeds te verlengen. Kan de regering aangeven of deze interpretatie klopt? En zo ja, welk doel beoogt de regering met deze experimenten? Het lijkt nu of er tot in lengte van jaren gestart kan worden met nieuwe

experimentele afwijkingen van het kernartikel van de wet. Daar komt nog bij dat artikel 2a van het wetsvoorstel het tevens mogelijk maakt dat afzonderlijke experimenten elkaar ook in tijd kunnen overlappen. Hoe wil de regering rechtszekerheid bieden aan de beroepsgroep die immers investeert in het professioneel uitvoeren van zijn taak. Voorkomen moet worden dat er middels experimenten te grote rechtsonzekerheid ontstaat. Kan de regering aangeven dat experimenten een duidelijk doel moeten dienen en dat er geen sprake kan zijn van volgordelijke experimenten? Wanneer er nieuwe werkwijzen uitgeprobeerd zijn en bevallen, zouden ze in de ogen van deze leden in de wet een plek moeten krijgen.

3. Is het eerder voorgekomen dat experimenteren met een kernbepaling uit een wet die de positie regelt van een publiekrechtelijke beroepsorganisatie als genoemd in artikel 134 van de Grondwet, is opgenomen in een wet? Zo ja, welke eerdere mogelijkheden tot experimenteren waren dat? Zo nee, waarom heeft de regering besloten om met de vormgeving niet aan te sluiten bij de aanwijzing 2.41 van de Aanwijzingen voor de regelgeving? Kan de regering aangeven waarom zij besloten heeft om hierbij af te wijken van de advisering van de Raad van State, die reeds in een eerder stadium van dit wetgevingstraject heeft geadviseerd om de huidige experimenteerbepaling te schrappen?

Gezien het belang van bovenstaande vernemen de leden van de GroenLinks-fractie graag of de regering bereid is de parlementaire betrokkenheid bij de uitvoering van experimenten met de invulling van de wijze van functie-uitoefening van de loods te vergroten middels een toezegging van de regering tot het volgen van de zogenaamde voorhangprocedure ten aanzien van een experimenteer-algemene maatregel van bestuur (AMvB) als bedoeld in artikel 2a, eerst lid van het wetsvoorstel.

4. Vragen en opmerkingen van de leden van de D66-fractie

De leden van de **D66**-fractie wijzen erop dat de Raad van State meent dat het experimenteerartikel vooral ingegeven lijkt te zijn door ontwikkelingen van technologische aard, zoals de onbemande autonoom varende schepen. De Raad van State meent dat het artikel overbodig is gezien de wijziging van de functieomschrijving. Kan de regering een toelichting geven waarom het artikel toch wordt gehandhaafd?

Verder wijzen deze leden erop dat de opzet van het experimenteerartikel geheel afwijkt van experimenteerartikelen in andere wetten. Er wordt gekozen voor een figuur waarin per situatie een AMvB kan worden opgesteld, waarin de achtergronden en voorwaarden worden vastgelegd. Kan de regering toelichten waarom zij voor dit afwijkende experimenteerartikel heeft gekozen? Alsmede wat de rol van het parlement zal zijn, wordt er bijvoorbeeld gekozen voor een voorhangprocedure? Hoe worden betrokkenen meegenomen in de opzet en evaluatie van de mogelijke experimenten?

5. Vragen en opmerkingen van de leden van de PVV-fractie

De leden van de **PVV**-fractie verwijzen naar hetgeen bepaald is in artikel 2a van het wetsvoorstel:

«*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 beoordelen of met een andere invulling van de wijze van functie-uitoefening van de loods de belangen, bedoeld in artikel 2, zesde lid, voldoende worden beschermd.*
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;*
 - e. *op welke wijze het experiment wordt geëvalueerd.*
4. *Artikel 3 is van overeenkomstige toepassing.»*

De leden van de PVV-fractie vragen aan de regering om een duidelijke schets te geven inzake waar het experimenteren uit zal bestaan en welke waarborgen er zijn voor verdere parlementaire betrokkenheid bij het experimenteren. Deze leden ontvangen graag een gemotiveerd antwoord.

In het tweede lid van artikel 2a van het wetsvoorstel wordt aangegeven dat het doel is «om te beoordelen of met een andere invulling van de wijze van functie-uitoefening van de loods de belangen, bedoeld in artikel 2, zesde lid, voldoende worden beschermd».

Deelt de regering de mening met de leden van de PVV-fractie dat het risico bestaat dat deze experimenteerbepaling resulteert in een «multi-tool» om ongebreideld te kunnen experimenteren met de wijze van functie-uitoefening van de loods, zolang de belangen genoemd in artikel 2, zesde lid, maar worden beschermd, waardoor de rechtszekerheid van deze beroepsgroep wordt aangetast? Zo nee, waarom niet? Graag ontvangen deze leden een gemotiveerd antwoord.

Deelt de regering met deze leden de mening, in het verlengde van de vorige vraag, dat standaard bij experimenten de Nederlandse Loodsencorporatie vooraf expliciet moet worden betrokken, teneinde de (operatieve) haalbaarheid ervan te kunnen toetsen? Zo nee, waarom niet? Graag ontvangen deze leden een gemotiveerd antwoord.

Deelt de regering de mening met deze leden dat de tekst van artikel 2a van het wetsvoorstel het mogelijk maakt ongelimiteerd experimenteerbesluiten vast te stellen (elk met een looptijd van vijf jaar) en deze bovendien steeds te verlengen? Zo nee, waarom niet? Graag ontvangen de leden van de PVV-fractie een gemotiveerd antwoord.

Deelt de regering de mening met deze leden dat artikel 2a van het wetsvoorstel het tevens mogelijk maakt dat afzonderlijke experimenten elkaar ook in tijd kunnen overlappen? Zo nee, waarom niet? Graag ontvangen de leden van de PVV-fractie een gemotiveerd antwoord.

6. Vragen en opmerkingen van de leden van de ChristenUnie-fractie

De leden van de fractie van de **ChristenUnie** wijzen erop dat de Raad van State in zijn advies enkele kritische noten heeft gekraakt over de experimenteerbepaling in artikel 2a van het wetsvoorstel. De Nederlandse Loodsencorporatie heeft ook gewezen op de staatsrechtelijke problematiek van dit artikel. In 2006 heeft de Raad van State een checklist voor intern gebruik opgesteld waarin experimentele wetgeving wordt getoetst

aan de hand van zeven criteria. Het tweede criterium gaat over een duidelijke en afgebakende grondslag. Dit criterium stelt dat het onderwerp van het experiment «zo concreet en nauwkeurig mogelijk» moet worden begrensd.

De experimenteerbepaling gaat over de kern van het loodswezen. Namelijk, het eerste, tweede of derde lid van artikel 2 van het wetsvoorstel. De omschrijving is heel globaal: «een andere invulling van de wijze van functie-uitoefening van de loods». De vraag van de leden van de ChristenUnie-fractie is of deze globale omschrijving in overeenstemming is met het bovengenoemde criterium van de Raad van State. Leidt een zo globale omschrijving niet tot rechtsonzekerheid? Kan rechtsonzekerheid niet leiden tot minder veilige situaties?

De leden van de ChristenUnie-fractie wijzen erop dat de functie van de loods in het geheel van de logistieke wezen beperkt en essentieel is: als hier iets misgaat dan stopt de hele keten. Ook wijzen zij erop dat de kosten in het geheel van de logistieke keten relatief laag zijn. Met andere woorden, zowel het loodswezen als de gehele bedrijfstak hebben baat bij een «conservatieve benadering». Kan de regering uitleggen dat de genoemde experimenteerbepaling aan dit vereiste voldoet?

Het vijfde criterium van de Raad van State benadrukt het tijdelijke karakter. Het gebruikt woorden als «zo beperkt mogelijk». Kan de regering aangeven hoe dit criterium in de wet is verankerd? De commissie voor Infrastructuur, Waterstaat en Omgeving ziet met belangstelling uit naar de memorie van antwoord en ontvangt deze graag binnen **vier weken** na vaststelling van dit voorlopig verslag.

De voorzitter van de commissie Infrastructuur, Waterstaat en Omgeving,
Meijer

De griffier van de commissie voor Infrastructuur, Waterstaat en Omgeving,
Dragstra