

Vergaderjaar 2020–2021

35 720

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

Nr. 3

MEMORIE VAN TOELICHTING

I. Algemeen deel

1. Inleiding

Deze voorgestelde wijziging van de Loodsenwet is het gevolg van de evaluatie van de Wet markttoezicht registerloodsen.¹ Met de Wet markttoezicht registerloodsen werd sectorspecifiek toezicht ingesteld door de Autoriteit Consument en Markt (hierna: ACM) op de loodsdienstverlening. 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

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.

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 loodsdienstverlening voor zeeschepen. De loodsen leveren een belangrijke bijdrage aan het publieke belang om schepen vlot en veilig door, in of uit een haven te loodsen. Daarnaast leveren de loodsen 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 loodsen 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 loodsenregister 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 loodsdiensten af te nemen. Anderzijds hebben de loodsen 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 loodsdienstverlening 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 loodsdienstverlening;
- 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 Leeftijd Pensioen/Functioneel Leeftijd Ontslag (hierna FLP/FLO).

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

PRC heeft vijf jaar na invoering van de Wet markttoezicht registerloodsen, de werking ervan geëvalueerd (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.»⁷

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 toezichtmodel. 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 efficiencyprikkel wordt ingebouwd (zie hieronder bij de onderdelen van het toezichtmodel).

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 Loodsenwet⁸:

- 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

⁷ Evaluatie Wet markttoezicht registerloodsen, bijlage bij Kamerstukken II 2014/15, 34 230, nr. 1, p. 5.

⁸ Evaluatie Wet markttoezicht registerloodsen, bijlage bij Kamerstukken II 2014/15, 34 230, nr. 1, p. 59.

- conform eerdere afspraken: tot 2019 een adequaat toezicht op de financiering van de FLP/FLO⁹.

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
- 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. Hoofdlijnen 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 efficiencyprikkel en van de integrale uurvergoeding. 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

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 looddings-

⁹ 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.

proces al «sinds de verzelfstandiging redelijk efficiënt verloopt»¹⁰. Er zijn wel andere efficiëncyprikkels vastgelegd in de Wet markttoezicht registerloodsen, aangezien ervan werd uitgegaan dat er wel degelijk efficiëncyvoordelen 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 het huidige artikel 27c, zesde lid (na inwerkingtreding van dit voorstel het zevende lid als gevolg van wijzigingsonderdeel J) 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 is destijds hierover opgeschreven: «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.»¹¹

Volgens de evaluatie hebben deze ingebouwde prikkels hebben niet voldoende gewerkt. Een prikkel is echter wel nodig: de evaluatie wees uit dat er maar zeer beperkt efficiëncyvoordelen zijn gerealiseerd. Bovendien zijn de schaarse voordelen nauwelijks ten goede gekomen aan de sector. Ook 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 de toelichting bij onderdeel T, waarmee artikel 27k komt te vervallen.

Tot slot 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. 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 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.»¹¹

¹⁰ Memorie van toelichting, Wet markttoezicht registerloodsen, Kamerstukken II 2006/07, 30 913, nr. 3, p. 26.

¹¹ Kamerstukken II 2006/07, 30 913, nr. 2.

¹¹ Evaluatie Wet markttoezicht registerloodsen, bijlage bij Kamerstukken II 2014/15, 34 230, nr. 1, p. 76.

In deze wetswijziging wordt daarom een generieke doelmatigheidskorting voorgesteld. Stichting Economisch Onderzoek heeft de effecten van verschillende doelmatigheidskortingen inzichtelijk gemaakt.¹² Mede naar aanleiding van dit onderzoek wordt een onderscheid gemaakt tussen een situatie met geprognosticeerde groei van het aantal te loodsen scheepsreizen en een situatie waarin een daling van het aantal te loodsen scheepsreizen wordt verwacht in het komende jaar. Als er namelijk groei wordt verwacht, is het voor het loodswezen eenvoudiger om efficiencymaatregelen te nemen. Concreet betekent het dat, bij verwachte groei van het aantal te loodsen scheepsreizen 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), en daarna een bij ministeriële regeling vast te leggen efficiencykorting 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 wordt bij besluit vastgesteld. 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 efficiencykorting wordt vergeleken met het tarief dat is bepaald op basis van het al in de wet vastgelegde cost-plus-model met de met deze wijzigingswet in te voeren integrale uurtarieven; het laagste tarief zal gaan gelden. Of er sprake zal zijn van daling of stijging van het aantal te loodsen scheepsreizen wordt 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 te loodsen scheepsreizen 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 te loodsen scheepsreizen waarop het geldende tariefbesluit is gebaseerd, dient het Loodswezen dus twee berekeningen van de loodsgeldtarieven in te dienen bij de ACM: (1) een berekening conform het huidige cost-plus-model met integrale uurtarieven en (2) een alternatieve berekening gebaseerd op de generieke doelmatigheidskorting. De alternatieve berekening wordt vastgelegd in het nieuwe artikel 27ca. 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 te loodsen scheepsreizen uitwijst dat er naar verwachting sprake zal zijn van een afname van het aantal te loodsen scheepsreizen 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.

¹² Stichting Economisch Onderzoek, rapport «Efficiencyprikkels in de tariefstructuur voor loodsdiensten – Beoordeling van verschillende tariefmodellen», november 2020.

De van de prognoses van het aantal te loodsen scheepsreizen afhankelijke kortingspercentages worden vastgelegd in een ministeriële regeling, omdat daarin de gedetailleerde uitwerking plaats moet vinden, en omdat het niet op voorhand vaststaat dat met de vast te leggen percentages het beoogde doel wordt bereikt. Ondanks de doorrekening die is uitgevoerd door Stichting Economisch Onderzoek van deze kortingspercentages, zal in de praktijk aan de hand van de daadwerkelijke aantallen het effect van de efficiëncykorting moeten blijken. Bovendien maakt de combinatie met de andere nieuwe maatregel, de introductie van integrale uurtarieven (zie paragraaf 3.2), het lastig te voorspellen welke uitwerking de combinatie van deze maatregelen gedurende de jaren zal hebben op de ontwikkeling van de tarieven.

Als de beoogde impact tegenvalt, 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 (gelijkmatic en een optimale prijs-kwaliteitverhouding) is een van de belangrijkste doelen van de wijziging van de Loodsenwet en het wederom moeten doorlopen van een wetswijzigingstraject 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 efficiëncykortingspercentages zelf zijn als de prognoses van de toename van het aantal reizen t.o.v. het lopende jaar waarvan die percentages afhankelijk zijn.

3.2. Integrale uurvergoeding

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, reisure, wachturen en beschikbaarheidsuren, gedifferentieerd naar scheepsklassen. Bruguren worden daadwerkelijk doorgebracht aan boord van een te loodsen schip; wacht- en reisure zijn de uren die worden doorgebracht op weg naar en van te loodsen schepen (inclusief woon-, werk- en reisure); beschikbaarheidsuren zijn de uren die registerloodsen doorbrengen in actieve dienst, maar in afwachting van een te loodsen schip. 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 in artikel 1 een andere berekening van de arbeidsvergoeding, met twee integrale uurtarieven, opgenomen. Ten eerste is er een integraal uurtarief voor de uitvoering van verrichtingen van een registerloods aan boord of op afstand. Ten tweede is er een integraal uurtarief voor uren die worden besteed aan andere taken dan strikt genomen tot het directe loodsproces behoren. De tarieven zelf zijn gebaseerd op het jaar 2015 en worden vastgelegd in een ministeriële regeling. Het ijkpunt, het jaar 2015, wordt vastgelegd in de voorgestelde wijziging van de Loodsenwet.

In de integrale uurtarieven voor verrichtingen zijn dus de daarop betrekking hebbende wacht- en reisure en de beschikbaarheidsuren verdisconteerd. Dit verschilt van de huidige situatie, waar deze wacht-, reis- en beschikbaarheidsuren onder de noemer «indirecte loodsuren» vallen en elk afzonderlijk worden geraamd. De berekening van de arbeidsvergoeding voor de loodsen is dus met de introductie van de integrale uurtarieven niet meer afhankelijk van dergelijke uren, maar wordt enkel bepaald door de tijd die een loods besteed aan het loodsen van een schip op de brug of op afstand. Door het integrale uurtarief zijn afnemers beschermd tegen kostenverhogingen door een verhoging van de indirecte uren die zich in de toekomst mogelijk voordoen. Bij een daling van het aantal reizen daalt bij het integrale tarief namelijk de vergoeding voor indirecte uren naar rato en hebben de loodsen een prikkel om het aantal indirecte uren te verlagen. In de huidige Loodsenwet, met het onderscheid tussen tarieven voor directe en indirecte uren, was dit niet automatisch het geval. Het integrale uurtarief voor andere taken omvat eveneens de daarop betrekking hebbende reistijd.

De verwachting is dat introductie van integrale uurtarieven daardoor een prikkel geeft om efficiënter te gaan werken. Deze efficiency komt niet rechtsreeks ten goede aan de afnemers, maar zij hebben wel de garantie dat een minder efficiënte werkwijze in relatie tot de directe urenbesteding van het Loodswezen geen invloed heeft op de tarieven. Voor een afnemer maakt het dus niet meer uit of er veel van deze uren zijn gemaakt of weinig. De arbeidsvergoeding voor verrichtingen en de daarop betrekking hebbende wacht- en reisure en de beschikbaarheidsuren vormen circa veertig procent van de totale kosten. Doordat de kosten voor de reiswacht- en beschikbaarheidsuren voor verrichtingen in de nieuwe situatie als onderdeel van het integraal tarief één op één variëren met de bedrijfsdrukke (daadwerkelijke uren besteed aan het loodsen), wordt daarmee circa veertig procent van de totale kosten die in de tarieven worden verwerkt variabel en leidt het integraal uurtarief voor de loodsuren eveneens tot een meer gelijkmatige tariefontwikkeling.

Bovendien zijn de uurtarieven 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. Deze voorgestelde wijziging zal ertoe leiden dat de gemiddelde arbeidsvergoeding per 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. Door het hanteren van de integrale uurtarieven wordt ook de calculatiemethode in het tariefvoorstel eenvoudiger, waardoor dit bijdraagt aan een verlaging van administratieve lasten en ook de inzichtelijkheid voor de afnemers in de tariefcalculatie.

3.3. Kwaliteitseisen

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).

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 dienstverlening¹. Andere gebruikers zijn juist tevreden met het kwaliteitsniveau. Aanvullend hierop vereist het normenkader financieel beheer¹ 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

¹ 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.

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

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 (nieuw artikel 27ja, eerste lid). 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.

3.4. Positie van gebruikers

De werkwijze van het Loodswezen is door de jaren heen meer geprofessionaliseerd en transparanter geworden. Sinds het tariefvoorstel 2015 maakt het onafhankelijke onderzoeks- en adviesbureau Ecorys 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 toezichtsmodel 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) 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 de toelichting bij onderdeel E (artikel 15).

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 geïnformeerd¹, 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 te loodsen scheepsreizen 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 te loodsen scheepsreizen 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.

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

3.5. FLO/FLP

De problematiek rondom de prepensioenen (FLO/FLP) is aan het licht gekomen toen in 1999 het toenmalige kabinet de wens had 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 pensioenproblematiek 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 leeftijdsontslag voor varend 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 pensioenproblematiek zou zijn opgelost. Het concurrentienadeel kan worden opgeheven door de financiering van de FLO/FLP te wijzigen in een kapitaaldeckingsstelsel. 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, maar 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 teruggeven aan de afnemers van loodsdiensten. Het is echter 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.

3.6. Tuchtrect

3.6.1. 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 loodsencorporatie en naar tevredenheid van iedere betrokkene kan worden afgehandeld.

Het voorgaande leidde na de eeuwwisseling tot de vraag of handhaving van het wettelijk gereguleerde loodsentuchtrect nog wel noodzakelijk is. Daarom is bij de intrekking van de Wet tuchtrectspraak bedrijfsorgani-

satie 2004¹ 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 loodsentuchtrecht nog wel voldoet. In dat kader is het Loodswezen gevraagd of het wettelijk gereguleerde tuchtrecht vervangen zou moeten worden door een bijvoorbeeld door de registerloodsen bij verordening te regelen tuchtrecht (zogenaamd verenigingstuchtrecht). Het Loodswezen heeft daarop aangegeven van mening te zijn zelf gereguleerd tuchtrecht geen bijdrage levert aan het publiek belang om uiteindelijk 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 Huls¹⁷ en het kabinetsstandpunt daarover¹⁸, en de invoering van het tuchtrecht voor zeevarenden in 2010. Daarnaast is ook het tuchtrecht van bijvoorbeeld advocaten en notariaat 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 opgenomen¹.

¹ 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.

¹⁷ 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.»

¹⁸ Brief van de Staatssecretaris van Justitie 7 december 2007 (Kamerstukken II 2007/08, 29 279, nr. 61).

¹ 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), spoedheids-halve schorsen of voorlopige voorziening (artikelen 60ab–60af).

3.6.2. Uitgangspunten gemoderniseerd loodsentuchtrecht

Bij deze voorgestelde modernisering blijven de belangrijkste uitgangspunten gehandhaafd:

- 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 registerloodsen;
- 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.

3.7. Bepaling om af te wijken van de wijze van functievervulling

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. «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».

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. LOA is in het Besluit opleidingen en bevoegdheden nautische beroepsbeoefenaren beperkt tot een aantal situaties, en wordt in de praktijk 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.

Technologische ontwikkelingen in de afgelopen jaren, en die trend zal zich doorzetten naar de komende jaren, tonen aan dat er meer mogelijk is dan eerder werd gedacht. Zo zet het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat sinds een aantal jaar 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. 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.

Gebruikers verwachten logischerwijs dat deze en andere technologische ontwikkelingen ook impact zullen hebben op hun werkterrein en op de wijze waarop loodsen hun functie vervullen. Hierbij kan worden gedacht aan het loodsen op afstand, maar in de toekomst zijn mogelijk ook andere varianten denkbaar, zoals het inprogrammeren van loods-software.

Daartoe wordt voorgesteld van de gelegenheid gebruik te maken om een experimenteerbepaling in te voegen. Daardoor kan, indien technologische of andere maatschappelijke ontwikkelingen daarom vragen, geëxperimenteerd worden met de invulling van de functie-uitoefening van de loods. Op die manier kan worden gezien of het publieke belang – het veilige en vlotte verloop van het scheepvaartverkeer – met die andere invulling nog steeds kan worden gegarandeerd. Het loodsen heeft een zodanige bijdrage aan dit doel, dat het niet (in alle gevallen) voor de hand ligt om veranderingen door te voeren zonder dat daarvoor een testfase geldt. Ook kan er bijvoorbeeld voor worden gekozen om in een bepaalde regio te experimenteren, vanwege goede of afwijkende omstandigheden. Indien het experiment geslaagd is, kan dat leiden tot aanpassing van regelgeving, voor zover nodig.

4. Verhouding met hoger recht

4.1. Verhouding met de EU-Zeehavenverordening

Loodsdiensten vallen onder het regime van de EU-Zeehavenverordening.²⁰ Deze verordening 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 hoofdzakelijk om mededingingsrechtelijke regels, die zijn gericht tot de havenbeheerder of bevoegde instantie. Hierbij kan worden gedacht aan 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. De EU-Zeehavenverordening wordt in Nederland (deels) uitgevoerd met het wetsvoorstel Uitvoeringswet EU-zeehavenverordening (Kamerstukken II 2019/20, 35463).

Op grond van deze verordening zijn EU-lidstaten verplicht voor loodsdiensten te voorzien in een klachtenprocedure.²¹ Echter, aangezien de klachtenregeling uit de verordening geen betrekking heeft 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 – moet worden geconcludeerd dat de tuchtrechtelijke procedure van het wetsvoorstel en de klachtenprocedure van het wetsvoorstel Uitvoe-

²⁰ 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.

²¹ Vergelijk artikel 10 jo. Artikel 16 van de EU-Zeehavenverordening.

ringswet EU-zeehavenverordening in doelstelling en in toepassingsbereik verschillen. Beide zullen derhalve naast en los van elkaar bestaan en functioneren.

4.2. Verhouding met andere hoger recht

De Loodsenwet regelt het markttoezicht en de tariefregulering van het Loodswezen, waarbij zoveel mogelijk wordt aangesloten bij andere Nederlandse markttoezichtstelsels. De regelgeving omtrent loodsen is een nationale aangelegenheid, waardoor er geen verdragen of EU-regelgeving van toepassing is op het loodsen als zodanig.

5. Gevolgen

5.1. Algemeen

In 2019 heeft het Loodswezen 95.880 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 toezichtsmodel 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.

5.2. Regeldruk

In 2013 berekende PRC in de evaluatie markttoezicht registerloodsen²² 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 toezicht¹. 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

²² Evaluatie Wet markttoezicht registerloodsen, bijlage bij Kamerstukken II 2014/15, 34 230, nr. 1, p. 80.

¹ Bijlage bij Kamerstukken II 2013/14, 33 822, nr. 1.

kwaliteitsrapportage worden toegezonden aan de Minister. Daarnaast zal met betrekking tot de loodsgeldtarieven onderbouwd worden of het voorstel in voldoende mate bijdraagt aan het bereiken van de meest efficiënte werkwijze voor registerloodsen en de productiviteit en kwaliteit van de loodsdienstverlening. Er is geen sprake van een toename van regeldruk.

5.3. 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 ACM²⁴ 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.

5.4. 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 efficiencyprikkel 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 efficiencyprikkel 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 efficiencyprikkel (indien het aantal te loodsen scheepsreizen naar verwachting toeneemt in een bepaald jaar). Een kwantificering van de lastenverlichting is

²⁴ Stb. 2014, 406.

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 efficiencykorting en de nog overeen te komen korting door teruggave van het FLO/FLP-overschot.

5.5. Financiële gevolgen tuchtrecht

De voorgestelde wijziging van het loodsentuchtrecht 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 tuchtrecht. Gelet op het feit dat er gemiddeld slechts eens in de vijf jaar een loodsentuchtrechtzaak dient, zijn deze kosten verwaarloosbaar.

6. 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 en moet het Loodswezen onderbouwen of het voorstel in voldoende mate bijdraagt aan het bereiken van de meest efficiënte werkwijze voor registerloodsen en de productiviteit en kwaliteit van de loodsdienstverlening.

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 handhavingsinstrument 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 een informatieplicht opgenomen, zodat de Minister kan beoordelen of aanleiding tot de toepassing van bestuursdwang bestaat. Er wordt 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.

7. Consultatie

7.1. Internetconsultatie

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 uitvoeringstoets²⁵ 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. In de artikelsgewijze toelichting bij onderdeel K (artikel 27ca) wordt uitgelegd waarom geen prikkel bij daling wordt toegepast.

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-discriminatoir wordt uitgevoerd. Om de ministeriele 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

²⁵ Zie hiervoor paragraaf 7.2.

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 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 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 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 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.

7.2. Uitgevoerde toetsen

7.2.1. Adviescollege Toetsing Regeldruk (ATR)

Het ATR adviseert het wetsvoorstel in te dienen nadat met de adviespunten rekening is gehouden²⁶. 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

²⁶ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

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 wordt geen gevolg gegeven: die effecten zijn dermate beperkt dat kwantificering ervan voor de betrokken partijen niets toevoegt.

7.2.2. Autoriteit Consument en Markt (ACM)

De ACM geeft in haar uitvoeringstoets aan geen wijziging te zien van de rol in haar toezicht op het Loodswezen²⁷. 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. 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 efficiencyprikkel. Bij een daling van het aantal reizen is altijd de cost-plus 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 efficiencyprikkel te vergroten. Eerder heeft het Loodswezen zelf een voorstel ingediend dat meer bescherming biedt aan de gebruikers door structureel een grens aan de jaarlijkse tariefstijgingen in te bouwen.» ACM merkt in haar uitvoeringstoets op dat de voorgestelde prikkel niet werkt bij een kleine toename tot 500 reizen. Dit principe wordt niet gehandhaafd in het huidige voorstel en de kortingspercentages zijn, mede op basis van het eerdergenoemde onderzoek door Stichting Economisch Onderzoek, aangepast. Gekozen is voor een prikkel waarbij de korting direct effectief wordt bij een stijging van het aantal te loodsen scheepsreizen, en die sneller oploopt dan in het aan ACM voorgelegde concept. Mocht in de toekomst blijken dat de effectiviteit onvoldoende is, zal worden ingezet op verbetering hiervan.

²⁷ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

De tweede opmerking die de ACM maakt, kan 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. Aan het wetsvoorstel is in het tweede lid van artikel 69c daartoe een mogelijkheid opgenomen voor de ACM om onderzoek te doen naar de kostenelementen opgenomen in het voorstel met betrekking tot de loodsgeldtarieven.

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

8. 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.

9. 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 2022, 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 2022 verder voorbereiden op de wijziging.

II. Artikelsgewijs deel

Artikel I

Onderdeel A

Met onderdeel A wordt voorgesteld de Romeinse aanduiding van de artikelen I tot en met IV te schrappen. Deze aanduiding heeft geen toegevoegde waarde ten opzichte van de hoofdstukindeling opgenomen in de Loodsenwet. Van de gelegenheid wordt daarom gebruikt gemaakt om dit te schrappen.

Onderdelen B en AG

In onderdeel B wordt een tweetal begripsomschrijvingen in artikel 1 van de Loodsenwet aangepast. Belangrijkste aanpassing is de omschrijving van de arbeidsvergoeding. In de huidige wet bestaat de arbeidsvergoeding uit directe uren (bruguren), vermeerderd met indirecte uren (uren voor indirecte taken en reis-, wacht- en beschikbaarheidsuren). Met de

nieuwe begripsomschrijving wordt bewerkstelligd dat voortaan wordt gerekend met twee integrale uurvergoedingen. Ten eerste is er een integraal uurtarief voor de uitvoering van verrichtingen van een registerloods aan boord of op afstand: uren besteed aan het loodsen van een schip waarin de reis-, wacht- en beschikbaarheidsuren zijn verdisconteerd. Ten tweede is er een integraal uurtarief voor uren die worden besteed aan andere taken dan strikt genomen tot het loodgingsproces behoren met eveneens reis- en wachturen erin verrekend, zoals het geven en volgen van opleiding. 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 Loodscorporaties (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 onderdeel AG wordt het ijkpunt, het jaar 2015, vastgelegd in artikel 68. Op deze manier worden de uurtarieven gefixeerd op dezelfde wijze als nu het geval is in de Wet markttoezicht registerloodsen. De tarieven gebaseerd op het jaar 2015, bedragen € 242,65 voor de directe loodsuren en € 137,27 voor de indirecte loodsuren en worden vastgelegd in een ministeriële regeling.

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). 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 verrekeringen 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 te loodsen scheepsreizen) stabiel is, aangezien de vaste kosten met minder te loodsen scheepsreizen 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. Voor een uitgebreidere toelichting wordt verwezen naar paragraaf 3.2 van deze toelichting.

Onderdelen C, Y tot en met AB

Met onderdeel C wordt een nieuw artikel 2 voorgesteld. Het huidige artikel 2 bestaat uit drie leden, die allen vrij lang zijn. Van de gelegenheid wordt gebruik gemaakt om deze leden op te knippen en daarmee te verduidelijken. Dit is eveneens nodig voor de verwijzing die is opgenomen in artikel 2a (ingevoegd met onderdeel D), om te kunnen afwijken van de wijze van functievervulling bij een experiment. Zo is het eerste lid opgeknipt naar het eerste en tweede lid. Het huidige tweede lid is gesplitst in het derde tot en met vijfde lid en het huidige derde lid is het zesde lid geworden.

In onderdelen Y tot en met AB worden wijzigingen in de nummering doorgevoerd als gevolg van de aanpassing van artikel 2.

Onderdeel D

In paragraaf 3.7 van de algemene toelichting is reeds uiteengezet dat verwacht wordt dat onder meer technologische ontwikkelingen gevolgen kunnen hebben voor de invulling van de wijze waarop de functie van registerloods wordt uitgevoerd. Dit geldt overigens niet alleen voor loodsen; ook havens en nautische dienstverleners zullen zich in de toekomst moeten aanpassen aan nieuwe schepen en nieuwe logistieke transportmodellen.

Om 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 of andere maatschappelijke ontwikkelingen, wordt voorgesteld een nieuw artikel 2a te introduceren. Daarin wordt bepaald dat tijdelijk kan worden afgeweken van de wijze waarop de loods zijn functie moet vervullen volgens artikel 2 van de Loodsenwet en de adviserende rol die hij daarbij heeft. Doel van het experiment is dat beoordeeld of de (publieke) belangen, genoemd in artikel 3 van de Scheepvaartverkeerswet, met name het verzekeren van een vlot en veilig van de scheepvaart, ook met een andere invulling van de functie van registerloods gewaarborgd blijven. Zo kan ook geëxperimenteerd worden vooruitlopend op de ontwikkelingen, in plaats van alleen reactief te zijn. Dit is voor de gebruikers immers niet wenselijk, en kan mogelijk tot gevolg hebben dat Nederlandse havens minder worden aangedaan, als bijvoorbeeld buurlanden België en Duitsland wel een andere wijze van functie-uitoefening toestaan. Om de veiligheid en het vlotte verloop van het scheepvaartverkeer niet in gevaar te brengen zullen experimenten steeds in nauw overleg tussen alle nautische dienstverleners en de betreffende havenmeester moeten worden uitgevoerd.

Artikel 2a is zodanig vormgegeven dat per specifieke situatie een algemene maatregel van bestuur (amvb) kan worden opgesteld waarin de achtergrond en voorwaarden worden vastgelegd voor een experiment (van een al in het buitenland succesvol gebleken experiment bijvoorbeeld). In het besluit wordt in ieder geval overeenkomstig het voorgestelde artikel 2a van de wet opgenomen wat het concrete doel is van het experiment de periode waarin een experiment mag of kan worden uitgevoerd respectievelijk hoe lang een bepaalde situatie mag bestaan en welke mogelijkheden er zijn voor verlenging. Volgens onderdeel e van het derde lid moet in de amvb ook worden geregeld op welke wijze het experiment wordt geëvalueerd. Het ligt bij een experiment voor de hand dat een onderzoek wordt uitgevoerd naar de doeltreffendheid en de effecten in de praktijk. Bij zo'n onderzoek zullen in ieder geval de (register)loodsen worden betrokken en het ligt voor de hand om ook de eventuele andere bij het experiment betrokken partijen te betrekken. De periode van maximaal vijf jaar is gekozen, omdat er dan naar verwachting ruim de tijd kan worden genomen om het experiment 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. Uit de evaluatie kan blijken dat een andere wijze van functievervulling, al dan niet naast de huidige wijze van functievervulling wenselijk of noodzakelijk is. 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.

Onderdeel E

Artikel 15 van de wet bepaalt op welke terreinen de Nederlandse Loodsencorporatie zelf verordeningen moet vaststellen. In deze verordeningen zijn nu bijvoorbeeld eisen vastgelegd over een doelmatige dienstverlening waaronder de verplichting van registerloodsen om zijn diensten tijdig beschikbaar te stellen. Met onderdeel E wordt daaraan toegevoegd dat er in een verordening de borging van de kwaliteit van de loodsdienstverlening moet worden vastgelegd. Om die kwaliteit te kunnen borgen wordt vereist dat bij verordening wordt voorzien in een visitatie, die ten minste iedere vijf jaar wordt uitgevoerd. Dit instrument is voortgekomen uit de constatering van PRC dat de (informatie)positie van gebruikers versterkt kan worden en dat dat zou kunnen door 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 monopolie-positie 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 toelichting bij onderdeel T (artikel 27k)). 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. 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, eerste lid, wordt geëvalueerd, zodat de resultaten ervan kunnen worden meegenomen in de evaluatie.

Onderdelen F en G

In de onderdelen F en G worden wijzigingen doorgevoerd die noodzakelijk zijn door vernummering in de artikelen omtrent tuchtrecht.

Onderdelen H en M

Met onderdeel H worden de leden die betrekking hebben op het stellen van regels in een verordening over Functioneel Leeftijdsontslag/ Functioneel Leeftijdspensioen (FLO/FLP) geschrapt. Met onderdeel M vervalt artikel 27e. In beide gevallen kan de tekst worden geschrapt omdat de verplichting tot het bijdragen aan de financiering van FLO/FLP niet langer nodig is. Voor een uitgebreidere toelichting op deze problematiek wordt verwezen naar paragraaf 3.5 van deze toelichting.

Onderdeel I

In het eerste lid van artikel 27b wordt eveneens de toevoeging die betrekking heeft op FLO/FLP geschrapt. In de overige leden van het artikel worden wijzigingen voorgesteld met betrekking tot het kostentoerekeningsstelsel. Het tweede lid wordt zodanig gewijzigd dat enkel onderdeel a van het huidige artikel blijft staan. Onderdeel b is immers overbodig geworden als gevolg van het schrappen van de FLO/FLP-verplichting.

De zin die aan het vierde lid wordt toegevoegd, is afkomstig uit het huidige Besluit markttoezicht registerloodsen. Deze verschuiving is nodig zodat in het overgangsrecht hiernaar kan worden verwezen, zoals is toegelicht in de toelichting bij onderdelen AF, AH en AI. Met het nieuwe vijfde en zesde lid wordt het vragen van zienswijze, hetgeen inmiddels in de praktijk gebeurt, vastgelegd in de regelgeving. Dit is nader toegelicht in paragraaf 3.4.

Onderdeel J

Het Loodswezen dient elk jaar in oktober een bijgesteld voorstel in bij de ACM. Het betreft hier een bijstelling van het in juli ingediende voorstel om op deze wijze de meest accurate gegevens te verwerken in het tariefvoorstel. Het gaat hierbij vooral om de dan meest recente cijfers van het Centraal Plan Bureau, die worden verwerkt in de prognoses van het aantal te loodsen reizen voor het komende jaar. Deze bijstelling van het tariefvoorstel is zowel in het belang van het Loodswezen als de sector om de kosten te verdelen over een zo goed geraamd aantal te loodsen reizen als de procedure tot vaststelling van het loodsgeldtarief toelaat. Deze al jaren bestaande praktijk wordt in dit wetsvoorstel vastgelegd in artikel 27c, eerste lid.

In dit onderdeel wordt via het nieuwe vijfde lid eveneens de bestaande praktijk vastgelegd waarin het Loodswezen het definitieve tariefvoorstel niet alleen indient bij de ACM, maar tegelijkertijd stuurt aan de partijen die

zijn geconsulteerd over het concept-tariefvoorstel en dus de mogelijkheid hadden om een zienswijze in te dienen.

De financiering van het functioneel leeftijdspensioen voor registerloodsen (FLP) en het functioneel leeftijdsontslag voor varend ondersteunend personeel (FLO) vond sinds 2004 plaats via een omslagstelsel uit de loodsgelden. 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, I 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 dient daarom te worden teruggave 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.

Vastlegging in de Loodsenwet 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 wetswijziging, wordt in artikel 27c, zevende lid (nieuw), onder k, voorgesteld een algemene mogelijkheid tot teruggave van dit bedrag te creëren.

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 (achtste 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.

Teneinde de invloed van de ACM op de kostenelementen te vergroten, is in artikel 27c een nieuw (negende) lid ingevoegd. Op grond daarvan moet het Loodswezen (algemene raad) bij het tariefvoorstel aannemelijk maken dat dat 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. De bewijslast ligt dus bij het Loodswezen, en de ACM beoordeelt dit vervolgens (aan de hand van een transparant beoordelingskader) in het tariefbesluit. Zo nodig wijkt de ACM bij het tariefbesluit af van het voorstel van het Loodswezen af, wat mogelijk is op grond van artikel 27g van de Loodsenwet. Indien het Loodswezen of een andere belanghebbende het niet eens is met het

besluit van de ACM, kan dit na het doorlopen van de bezwaarprocedure aan de rechter worden voorgelegd.

Onderdeel K

In onderdeel K wordt een nieuw artikel 27ca ingevoegd dat de alternatieve berekening van de loodsgeldtarieven introduceert, waarop paragraaf 3.1. van deze toelichting uitgebreid ingaat. Bij verwachte stijging van het aantal te loodsen scheepsreizen in het komende jaar, worden de tarieven voor het nieuwe jaar bepaald door de tarieven in het lopende jaar eerst te verhogen met (a) de loon/prijsindex (inflatie) en daarna met (b) een bij ministeriële regeling vast te leggen efficiencykorting toe te passen van een bepaald percentage. Dat percentage is afhankelijk 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 wordt met een wijziging van het Besluit markttoezicht registerloodsen vastgelegd.

Bij een verwachte daling van het aantal te loodsen scheepsreizen wordt geen efficiencykorting toegepast. Uit eerdergenoemd onderzoek is namelijk gebleken dat het aanbrengen van een efficiencyprikkel bij daling onbedoelde effecten heeft, die slecht verenigbaar zijn met het beleidsdoel om de kwaliteit en de continuïteit van de loodsdienstverlening te borgen.

Onderdeel L

De alternatieve berekening die is geïntroduceerd in onderdeel K – nieuw artikel 27ca – vereist dat niet alleen de lonen worden geïndexeerd zoals in de wetgeving reeds het geval was, maar ook de prijzen. Dit is dus een nieuwe waarde is in dit wetsvoorstel, die in onderdeel L wordt ingevoegd. Deze index maakt onderdeel uit van de alternatieve berekening van de loodsgeldtarieven.

Onderdeel N

Voorgesteld wordt aan artikel 27f een zinsnede toe te voegen waardoor wordt geregeld dat de alternatieve berekening van de loodsgeldtarieven in het tariefvoorstel deel uitmaakt van het besluit van de ACM. De ACM moet immers met de introductie van de alternatieve berekening naast de cost-plus-berekening de uitkomsten van beide berekeningen in het tariefvoorstel beoordelen en de laagste loodsgeldtarieven in het besluit vastleggen.

Onderdelen O en P

In deze twee onderdelen worden wijzigingen voorgesteld als gevolg van aanpassingen in andere artikelen. De wijziging in onderdeel O dient te worden doorgevoerd doordat artikel 27e vervalt, en de wijziging in onderdeel P is nodig vanwege een aanpassing in artikel 27c.

Onderdeel Q

Voorgesteld wordt om de titel van paragraaf 6 aan te passen. De huidige titel van deze paragraaf luidt «§ 6. Financiële verantwoording en vergelijkend onderzoek». Doordat er aan deze paragraaf een tweetal nieuwe artikelen wordt toegevoegd, dekt deze titel niet meer geheel de lading van alle artikelen in die paragraaf. Daarom is de titel «Verantwoording» beter.

Onderdeel R

In onderdeel R wordt voorgesteld om artikel 27j aan te passen. Door de aanpassing wordt het moment van toezending van de financiële en kwaliteitsverantwoording te verplaatsen naar lagere regelgeving, waarvoor de grondslag wordt opgenomen in artikel 27ja (onderdeel S). Daarnaast wordt voorgesteld dat de kwaliteitsrapportage, waarin wordt ingegaan op de daarop binnengekomen zienswijzen, niet alleen aan de ACM wordt gezonden, maar tegelijkertijd ook aan de partijen die gevraagd zijn om een zienswijze op grond van het tweede lid.

Ten slotte wordt in het nieuwe vierde lid vastgelegd dat de algemene raad de betrokken partijen, bedoeld in het tweede lid, uitnodigt 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. Reden hiervoor is dat het wenselijk is om de rol en bijdrage van de gebruikers van loodsdiensten te verstevigen. De gebruikers krijgen in het huidige wetgeving 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 wordt de gebruikers tegelijkertijd aangeboden met het tariefvoorstel. 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 toe 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 het Loodswezen en de gebruikers structureel een dialoog aangaan over de gewenste kwaliteit, terwijl PRC in diens rapport aangeeft dat de kwaliteitsrapportage, ook al is deze algemeen, daartoe een prima basis biedt. Hoewel de mogelijkheid voor gebruikers om formeel te reageren op het vastgelegde gerealiseerde en voorgenomen kwaliteitsniveau in stand blijft, 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.

Middels zo'n dialoog zou het 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). Er wordt de voorkeur aan gegeven 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 wenselijk is 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.

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 betrokken partijen om samen afspraken te maken om dit traject voor elke partij werkbaar te maken. Voor een uitgebreidere toelichting wordt verwezen naar paragraaf 3.3. van deze toelichting.

Onderdeel S

Het vlot en veilig verloop van het scheepvaartverkeer (in de grote Nederlandse zeehavens) is een publiek belang, zo blijkt ook uit artikel 3 van de Scheepvaartverkeerswet. De Minister van Infrastructuur en Waterstaat is daarvoor primair eindverantwoordelijk. Deze Minister heeft daarom niet alleen een verantwoordelijkheid voor de werking van het loodsdienststelsel 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 vlotte en veilige 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 van de kwaliteitsrapportage van het Loodswezen. Gegeven de systeemverantwoordelijkheid van de Minister voor de uitvoering van de loodsdienstverlening is het wenselijk dat het Loodswezen naast het toezenden van de kwaliteitsrapportage aan de Minister, ook verplicht wordt om de Minister alle informatie te verstrekken waar de Minister om vraagt in het kader van de uitvoering van zijn verantwoordelijkheid. Met dit onderdeel wordt daartoe een nieuw artikel 27ja voorgesteld.

Onderdeel T

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 kostentoekening, 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.

Onderdeel U

Artikel 27I regelt onder meer dat er bij algemene maatregel van bestuur nadere regels worden gesteld over het tijdstip waarop het tariefvoorstel bij de ACM moet worden aangeleverd. Met onderdeel U, onder 1, wordt voorgesteld hieraan toe te voegen dat dit ook geldt voor het bijgestelde voorstel, bedoeld in artikel 27c. Voorts wordt voorgesteld in de twee nieuwe onderdelen f en g dat nadere regels worden gesteld over het moment waarop de alternatieve berekening, bedoeld in artikel 27ca, en de verantwoordingen, bedoeld in artikel 27j moeten zijn gedaan.

Onderdeel V

Met onderdeel V wordt het gehele tuchtrecht van toepassing op registerloodsen vervangen door nieuwe artikelen. Sinds 1988 is het loodsentuchtrecht slechts op ondergeschikte punten gewijzigd. De ontwikkelingen in het tuchtrecht hebben echter sindsdien niet stilgestaan en daardoor is modernisering nodig. In dit wetsvoorstel wordt op veel punten tegemoetgekomen aan de kritiek van de bovengenoemde commissie Huls²⁸ 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 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.

²⁸ Zie paragraaf 3.6 en bijbehorende voetnoot 16.

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 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 (nieuw artikel 41, vijfde lid, Loodsenwet).

Hieronder wordt een toelichting opgenomen per voorgesteld artikel.

Artikel 28

Voor de formulering van artikel 28 is aangesloten bij artikel 55a Wzv en bij de eerste volzin van het huidige artikel 28, eerste lid, Lw, dat regelt in welke gevallen tuchtrechtspraak mogelijk is. Het tweede lid regelt, net als het huidige artikel 29, eerste lid, Lw dat er een tuchtcollege loodsen is. In het derde lid wordt geregeld dat hoger beroep tegen het uitspraken van het tuchtcollege loodsen kan worden ingesteld bij het CBb. Dit was tot op heden geregeld via de verwijzing in artikel 44 Lw naar de Wet tuchtrechtspraak bedrijfsorganisaties 2004.

Artikel 29

De leden 1, 2, 5,6 en 7 van voorgesteld artikel 29 zijn vergelijkbaar met de artikelen 55b Wzv en 29, derde lid en 30, eerste, tweede, derde en vijfde lid, Lw. Anders dan bijvoorbeeld bij het advocatentuchtrecht, waar in beginsel slechts drie leden deel uitmaken van het tuchtcollege, blijft het tuchtcollege loodsen samengesteld uit vier leden en een voorzitter. Daardoor is elke regio van de Nlc met een lid vertegenwoordigd in het tuchtcollege loodsen. De benoemingsduur van het tuchtcollege loodsen is, zoals ook bij andere tuchtcolleges gebruikelijk is, vastgesteld op vier jaar. Tot op heden was dat zes jaar.

Het vierde lid komt overeen met artikel 55c, eerste lid, Wzv, en regelt dat tussen de voorzitter, de secretaris en de leden van het tuchtcollege loodsen geen nauwe persoonlijke of zakelijke betrekkingen mogen bestaan. Het artikel is daarmee algemener geformuleerd dan het huidige artikel 31 Lw, waarin is geregeld dat deze personen geen echtgenoten, geregistreerde partners, bloed of aanverwanten tot de derde graad van elkaar mochten zijn. Omdat er ook andere persoonlijke of zakelijke betrekkingen denkbaar zijn, zoals ongehuwd samenwonenden, die de schijn kunnen oproepen van een niet onafhankelijk oordeel, is gekozen voor deze formulering, in lijn met artikel 55c Wzv. Wat betreft de zakelijke betrekkingen wordt hier nog opgemerkt dat, gelet op de maatschapsstructuur waarin de loodsen met elkaar samenwerken, vrijwel altijd een (meer indirecte) zakelijke betrekking kan zijn. Per geval zal daarom moeten worden bepaald of het onafhankelijke oordeel van een lid van het tuchtcollege in verband hiermee niet in het geding zal kunnen komen.

De verplichting voor de voorzitter en de leden om een eed of belofte af te leggen voor de president van het College van beroep voor het bedrijfsleven, zoals vastgelegd in artikel 55c, tweede lid, Wzv, wordt niet overgenomen in de Loodsenwet. Er zijn geen signalen dat aan een dergelijke verplichting behoefte bestaat. Het tuchtcollege loodsen, zoals dat tot op heden heeft gefunctioneerd, wordt zonder deze verplichting door alle partijen als voldoende integer beschouwd. Bij ander wettelijk gereguleerd tuchtrecht, met uitzondering van de Wet tuchtrechtspraak accountants en de Wzv, is evenmin een dergelijke verplichting opgenomen.

Het achtste lid regelt dat het lidmaatschap van leden van het tuchtcollege van rechtswege vervalt indien het betreffende lid in het bestuur van de regionale corporatie wordt benoemd of in het geval hij de hoedanigheid van registerloods verliest. In de genoemde situaties kan immers ook geen benoeming als lid van het tuchtcollege plaatsvinden.

Artikel 30

Het eerste lid van artikel 30 heeft betrekking op het treffen van disciplinaire maatregelen. De Hoge Raad heeft de mogelijkheid van ontslag indien de voorzitter of een lid van het tuchtcollege loodsen (of een van hun plaatsvervangers) door handelen of nalaten ernstig nadeel toebrengt aan de goede gang van zaken bij de tuchtrechtspraak of het in haar te stellen vertrouwen. Daarnaast kan een voorzitter of lid worden geschorst voor ten hoogste drie maanden, met de mogelijkheid van verlenging, of worden ontslagen wanneer deze persoon tot een vrijheidsstraf is veroordeeld, onder curatele is gesteld, in staat van faillissement is verklaard, de schuldsaneringsregeling natuurlijke personen ten aanzien van hem of haar van toepassing is verklaard, hij of zij surséance van betaling heeft verkregen of wegens schulden is gegijzeld, of wanneer hij of zij wegens ziekte of anderszins ongeschikt is voor het verrichten van zijn of haar taak. Tot op heden bestond deze mogelijkheid alleen voor de leden van het tuchtcollege loodsen. De voorzitter kon in dergelijke gevallen door de Minister van IenW worden geschorst of ontslagen.

Het tweede lid geeft een voorziening voor de behandeling van klachten tegen gedragingen van de voorzitter en de leden van het tuchtcollege loodsen en hun plaatsvervangers. Degene die hierover een klacht heeft kan, de procureur-generaal bij de Hoge Raad schriftelijk verzoeken een vordering bij de Hoge Raad in te stellen tot het doen van een onderzoek naar de gedraging.

Dit artikel komt overeen met artikel 55d Wzv en artikel 32 Lw, maar komt ook in andere wetten voor waarin tuchtrecht wordt geregeld.

Artikel 31

In artikel 31 wordt de benoeming, schorsing en ontslag van de secretaris van het tuchtcollege loodsen (tweede lid), de opleidingseisen waaraan de secretaris moet voldoen (middels verwijzing in het derde lid naar artikel 29, vijfde lid) en aan wie hij verantwoording schuldig is met betrekking tot de uitoefening van zijn taak (eerste lid). Voor dit artikel is aangesloten bij de artikelen 55f Wzv, 30, vierde lid, Lw en 46ba Aw.

Artikel 32

In artikel 32 wordt de vergoeding die de voorzitter, secretaris en de leden ontvangen voor hun werkzaamheden in het tuchtcollege loodsen bepaald. Op grond van de artikelen 55e Wzv en 35 Lw wordt thans de hoogte van

deze vergoeding vastgesteld door de Minister van IenW. De NIc maakt echter nog meer kosten ten behoeve van het tuchtrecht, waaronder de huur van een zittingslocatie. Deze kosten spelen een rol bij de vaststelling van de hoogte van het loodsgeldtarieven, waarbij ook andere bedrijfsmatige kosten worden genoemd, zoals de onderhoudskosten van de loodsschepen of de walorganisatie. Met ingang van 2009 (Wet markttoezicht registerloodsen) worden deze tarieven vastgesteld door de ACM. In het licht hiervan ligt het voor de hand dat bij de vaststelling van de hoogte van de vergoeding van personeelskosten van het tuchtcollege loodsen wordt aangesloten bij de systematiek van het vaststellen van de loodsgeldtarieven door ACM.

Voor de hoogte van de vergoeding voor de voorzitter, secretaris en leden van het tuchtcollege loodsen, kan worden aangesloten bij wettelijke vergoedingsregelingen die gelden voor andere tuchtcolleges.

Artikel 33

Dit artikel komt overeen met artikelen 55g Wzv en 34 Lw en regelt de onafhankelijke oordeelsvorming (eerste lid), de verplichting tot geheimhouding van vertrouwelijke gegevens (tweede lid) en het geheim van de raadkamer, voor de voorzitter, secretaris en leden van het tuchtcollege loodsen (derde lid).

Artikel 34

Bij de formulering van artikel 34 is aangesloten bij de artikelen 55h, eerste en derde lid, Wzv en 37 Lw. Het artikel legt de wijze waarop een klacht bij het tuchtcollege loodsen in eerste aanleg aanhangig kan worden gemaakt, vast. Ten behoeve van de voortvarende klachtbehandeling door het tuchtcollege loodsen, wordt in het tweede lid gevraagd om gegevens, vergelijkbaar met de gegevens genoemd in artikel 55h, tweede lid, Wzv aan te leveren bij het indienen van een klacht. In het vierde lid, is geregeld dat de organen van de corporatie of een regionale corporatie desgevraagd hun medewerking verlenen bij de behandeling van een klacht door het tuchtcollege loodsen.

Tot op heden was in de Lw niet geregeld binnen welke termijn een klacht moet worden ingediend. Daarin wordt nu in het vijfde lid wel in voorzien, waarbij is gekozen voor een verjaringstermijn van drie, zoals die nu ook geldt voor tuchtzaken over advocaten, notarissen en gerechtsdeurwaarders.

Alhoewel voor een tuchtzaak in aanmerking komende gedraging in de praktijk vaak direct duidelijk zal zijn omdat de registerloods tijdens zijn dienst met veel personen contact heeft,²⁹ is het wenselijk ten aanzien van de verjaringstermijnen de aansluiting te zoeken bij het tuchtprocesrecht voor andere beroepen.

Artikel 35

Het voorgestelde artikel 35 is vergelijkbaar met de artikelen 55j Wzv en het huidige 37, derde en vierde lid, en 42, tweede lid van de Lw. Het biedt in het eerste lid de voorzitter van het tuchtcollege loodsen de mogelijkheid klachten snel, na slechts een summier onderzoek, af te doen. Nieuw is dat tegen een dergelijke klachtafhandeling verzet worden ingediend door de klager, hetgeen is opgenomen in het derde lid. In dat geval vervalt de

²⁹ Zoals de kapitein van het schip dat geloodst wordt, de VTS-operator die de verkeersbegeleiding namens de haven verzorgt, bemanningsleden van sleepboten en andere omringende schepen.

uitspraak van de voorzitter en wordt de klacht alsnog door het tuchtcollege loodsen behandeld, overeenkomstig artikel 36.

Artikel 36

In artikel 36 is aangesloten bij de artikelen 55k, eerste lid en 55l Wzv en de huidige artikelen 36 en 38 Lw. In het eerste lid is de samenstelling van het tuchtcollege loodsen ter zitting geregeld. In het tweede en derde lid zijn de mogelijkheden tot wraking en verschoning van de voorzitter of leden opgenomen.

Artikel 37

Artikel 37 betreft een processuele bepaling, die ook in andere tuchtrecht-wetgeving voorkomt, waaronder artikel 55m van de Wzv. In het tweede lid wordt de wederhoor van de beklaagde voorafgaande aan de zitting van het tuchtcollege loodsen gewaarborgd. Alhoewel deze aanpak ook bij het tuchtcollege loodsen tot op heden gebruikelijk was, ontbrak een dergelijke bepaling tot op heden in de Lw.

Artikel 38

Artikel 38 betreft de procesgang voorafgaand aan en tijdens de zitting in eerste aanleg van het tuchtcollege loodsen. Momenteel dient de aankondiging van de zitting van het tuchtcollege loodsen (en van de openbare uitspraak van het tuchtcollege) een aantal weken van te voren te worden gepubliceerd in de Staatscourant. Deze wijze van bekendmaking wijkt echter af van andere wettelijke regelingen met betrekking tot tuchtrecht. De publicatie van zittingsdata bij de regionale tuchtcolleges voor de gezondheidszorg of regionale raden van discipline voor de advocatuur, vindt plaats op de websites van de genoemde colleges. Gelet op het beperkte aantal tuchtzaken beschikt het tuchtcollege loodsen echter niet over een eigen website. Om deze reden wordt in het eerste lid voorgesteld dat de secretaris van het tuchtcollege zorg draagt voor tijdige publicatie van deze informatie op een daartoe door de algemene raad van de Nic beschikbaar gestelde internetsite. Dit zal naar verwachting ook leiden tot meer bekendheid en belangstelling voor het loodsentuchtrecht in de sector. Tevens heeft de secretaris tot taak alle betrokkenen ten minste twee weken van tevoren bij aangetekende brief voor de zitting op te roepen (tweede lid).

Het tuchtcollege loodsen behandelt de tuchtzaak ingevolge het derde lid op een openbare zitting en doet ook uitspraak op een openbare zitting. Hiermee wordt voldaan aan het vereiste van het «recht op een eerlijke en openbare behandeling» zoals is voorgeschreven in artikel 6 EVRM en in artikel 14 BUPO. Het tuchtcollege loodsen kan bij de behandeling van de tuchtzaak om gewichtige redenen, geheel of gedeeltelijk, een uitzondering op het beginsel van openbaarheid maken.

De registerloods tegen wie de tuchtzaak aanhangig is gemaakt, is verplicht om ter zitting te verschijnen, zo is geregeld in het vierde lid. Wanneer hij niet vrijwillig verschijnt, kan het tuchtcollege loodsen besluiten om hem door de officier van justitie te doen dagvaarden. Indien de loods ook dan nog niet ter zitting verschijnt, kan het tuchtcollege op basis van het vijfde lid besluiten om hem door de officier van justitie te doen dagvaarden met bevel tot medebrenging. Het wordt aan het oordeel van het tuchtcollege loodsen overgelaten om in een concrete tuchtzaak te beslissen of het tuchtcollege het volgen van deze zware procedure al dan niet wenselijk acht.

Het zesde tot en met achtste lid gaat om het recht van de beklaagde loods bij te worden gestaan door een raadsman.

Dit artikel komt grotendeels overeen met artikel 55n Wzv en 39 Lw.

Artikel 39

In artikel 39 is aangesloten bij de artikelen 55o Wzv en 41 Lw. Het tuchtcollege loodsen kan ingevolge het eerste lid getuigen en deskundigen oproepen en horen. Getuigen en deskundigen zijn dan verplicht om te verschijnen. Indien de getuige of deskundige na oproeping niet verschijnt, kan betrokkene uiteindelijk door middel van een dagvaarding van de officier van justitie met bevel tot medebrenging hiertoe worden gedwongen (vierde lid).

Evenals in andere tuchtrechtstelsels is het verschoningsrecht van de artikelen 217 tot en met 219 van het Wetboek van Strafvordering in het zevende lid van toepassing verklaard: bloed- en aanverwanten, (gewezen) echtgenoten, (gewezen) geregistreerde partners, en personen die een geheimhoudingsplicht hebben kunnen zich verschonen van het geven van getuigenis of van het beantwoorden van bepaalde vragen. De getuigen en deskundigen ontvangen desgevraagd een door de voorzitter vast te stellen schadeloosstelling overeenkomstig de regeling van de Wet tarieven in strafzaken, aldus het achtste lid. Deze schadeloosstelling komt, zoals dat nu ook al het geval is, ten laste van de Nlc.

Artikel 40

Dit artikel is gebaseerd op artikel 55p Wzv en het huidige artikel 28, eerste lid, Lw, maar is uitgebreid met diverse punten die recentelijk zijn ingevoerd in de Aw en de Gerechtsdeurwaarderswet. In het eerste lid worden de mogelijkheden van op te leggen tuchtmaatregelen uitgebreid. Nieuw is de maatregel van de waarschuwing die in vrijwel alle andere tuchtstelsels voorkomt (onderdeel a). Bij de maatregel geldboete (onderdeel c) wordt voorgesteld de hoogte van de geldboete (thans € 2.250,-) te verhogen. Gelet op het karakter van de beroepsuitoefening van registerloodsen dat meer overeenkomsten vertoont met advocaten dan met zeevarenden, namelijk de wettelijk geregistreerde beroepsuitoefening, wordt voorgesteld hiervoor aan te sluiten bij de A. Dat wil zeggen dat een geldboete van ten hoogste de vierde categorie, maximaal € 20.250, kan worden opgelegd. De maatregelen berisping (onderdeel b), tijdelijk of definitief schorsen (onderdeel d), of beperken van de bevoegdheid het beroep van registerloods te mogen uitvoeren (onderdeel e), zijn ongewijzigd. Voor de volledigheid wordt hier nog wel opgemerkt dat een (tijdelijke) schorsing of beperking van de bevoegdheid het beroep van registerloods te mogen uitoefenen, gelet op artikel 24 Lw, betekent dat ook de inschrijving in het loodsenregister (tijdelijk) wordt doorgehaald en de daaraan verbonden andere zaken, zoals benoeming tot bestuurslid, ook (tijdelijk) komen te vervallen.

Nieuw zijn de onderdelen f en g van het eerste lid en het tweede lid. Deze bepalingen zijn in het kader van de harmonisatie van tuchtmaatregelen recent ingevoerd in de Aw (artikel 48 en 48aa) en Gerechtsdeurwaarderswet (artikel 43 en 43a). De veroordeling in de kosten die een klager of de Nlc heeft gemaakt in verband met de behandeling van de klacht, geeft invulling aan het principe dat de kosten van het tuchtgeding zoveel mogelijk worden gedragen door degene die aanleiding heeft gegeven tot een procedure die noodzakelijk was. In het derde lid is een voorziening getroffen voor het geval de veroordeelde registerloods de boete of veroordeling in de kosten, niet, niet tijdig of niet volledig heeft betaald.

Ambtshalve kan het tuchtcollege loodsen dan een van de andere maatregelen opleggen. Afhankelijk van de redenen waarom niet wordt voldaan aan de opgelegde tuchtmaatregel kan worden gedacht aan het vaststellen van andere betalingstermijnen of, in het uiterste geval, schorsing of beperking van de bevoegdheid als registerloods op te treden.

In het vierde lid wordt bepaald dat de tuchtmaatregelen geldboete en tijdelijke schorsing of ontheffing van de bevoegdheid het beroep van registerloods te mogen uitoefenen, geheel of gedeeltelijk voorwaardelijk kunnen worden opgelegd. Deze bepaling is nieuw in de Loodsenwet, maar is ook reeds vastgelegd in de Wzv en de Aw.

Artikel 41

Nieuw is dat ingevolge het derde lid het tuchtcollege loodsen uitspraak bij verstek kan doen indien de betreffende registerloods niet ter zitting is verschenen.

Het voorgestelde artikel 41 komt grotendeels overeen met artikelen 55q, eerst en tweede lid, Wzv en 42 Lw. Anders dan in de Wzv is in de Lw niet de mogelijkheid tot het opleggen van een bijkomende maatregel van openbaarmaking van de uitspraak van het tuchtcollege loodsen geïntroduceerd. Sinds enige tijd worden alle uitspraken van tuchtcolleges voor de vrije beroepen geanonimiseerd gepubliceerd op het internet via www.overheid.nl. De secretaris van het tuchtcollege loodsen zal daartoe de uitspraak ter publicatie moeten aanbieden (vijfde lid). Alle tuchtrechtelijke uitspraken krijgen, net als het geval is bij rechtelijke uitspraken, een uniek LJN-nummer.

Artikelen 42 en 43

Deze artikelen komen overeen met de artikelen 55r en 55s Wvz, en regelen de wijze waarop hoger beroep kan worden ingesteld tegen een uitspraak van het tuchtcollege loodsen. In de Lw was daarin tot het heden voorzien door een verwijzing naar de (inmiddels ingetrokken) Wet tuchtrechtspraak bedrijfsorganisaties 2004.

Artikel 44

In artikel 44, vergelijkbaar met artikel 55t Wzv, wordt een voor de Lw nieuwe regeling voorgesteld van herziening van een eerdere uitspraak door het CBb. Deze mogelijkheid tot het verzoeken van herziening staat alleen open voor de tot een tuchtmaatregel veroordeelde registerloods. Deze mogelijkheid is beperkt tot het geval dat er na een onherroepelijk geworden beslissing van het tuchtcollege loodsen of – in hoger beroep – van het CBb, nieuwe feiten of omstandigheden bekend worden die een ander licht werpen op de beslissing tot het opleggen van een tuchtrechtelijke maatregel.

Feiten of omstandigheden die het tuchtcollege loodsen of het CBb bij de behandeling van de zaak ter zitting nog niet kende en ook niet kon kennen, zouden bijvoorbeeld naar voren kunnen komen wanneer ook de Onderzoeksraad voor Veiligheid (OVV) een onderzoek instelt naar een scheepvaartongeval waarbij de betreffende registerloods is betrokken. Wanneer het eindrapport van de OVV pas openbaar wordt gemaakt nadat de beslissing van het tuchtcollege loodsen onherroepelijk is geworden heeft een tot een tuchtmaatregel veroordeelde registerloods nog de mogelijkheid om bij het CBb een verzoek tot herziening in te dienen.

Artikel 44a en 45

De artikelen 44a en 45 zijn vergelijkbaar met de artikelen 60ab tot en met 60ad van de Aw. De artikelen introduceren de mogelijkheid tot het treffen van de maatregel schorsen van een periode van maximaal een jaar in de uitoefening van de bevoegdheid, bij wijze van een spoedvoorziening. 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 gezien¹, 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.

Onderdelen W en X

In onderdeel W wordt aan de opsomming in artikel 45f, eerste lid, artikelen 27b, eerste en zevende lid, en 27ca toegevoegd. Daardoor is het mogelijk om een bestuurlijke boete of last onder dwangsom op te leggen bij overtreding van hetgeen geregeld in die artikelen.

Door de aanpassing van artikel 46 (onderdeel X) wordt het niet langer mogelijk voor ACM om een last onder bestuursdwang op te leggen. Reden hiervoor is dat het inzetten van dit instrument door ACM niet voor de hand ligt, gelet op de rol en positie die ACM heeft in dit systeem. Bij een last onder bestuursdwang kan de overheid (in dit geval ACM) in de plaats van de overtreder (in dit geval het Loodswezen) zelf maatregelen nemen (vaststellen kostentoerekeningssysteem). In de praktijk zal ACM geen gebruik maken van deze bevoegdheid, waardoor het voor de hand ligt om deze bevoegdheid uit te wet te schrappen. Overtreding is nu te handhaven door de bepalingen die waren opgenomen in artikel 46, tweede lid, (artikelen 27b, eerste en zesde lid (voorgesteld zevende lid) en artikel 27j, eerste lid) in te voegen in artikel 45f van de Loodsenwet. Hierdoor behoudt ACM de bevoegdheid om te handhaven, zij het met een bestuurlijke boete of last onder dwangsom.

Onderdeel AC

In artikel 59 is, vanwege het toezicht op de Nederlandse loodsencorporatie en de regionale loodsencorporaties gericht op de onderwerpen die het algemeen belang bij het loodsen van zeeschepen betreffen, reeds voor de

¹ Wijziging van de Zeevaartbemanningwet in verband met de invoering van tuchtrechtspraak (Kamerstukken II 2003/04 28 803, nr. 3, p. 11).

corporaties een informatieplicht opgenomen, zodat de Minister kan beoordelen of aanleiding tot de toepassing van bestuursdwang overeenkomstig artikel 46 bestaat. Voorgesteld wordt de Minister te bevoegdheid te geven 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.

Onderdeel AD

Van de gelegenheid wordt gebruik gemaakt om een aantal andere aanpassingen door te voeren en de Loodsenwet op te schonen. Zo 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 AE

Tevens kunnen artikel 67, tweede tot en met vijfde lid, vervallen. 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.

Onderdelen AF, AH en AI

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. Dit artikel regelt dat tuchtzaken die op grond van de oude tuchtrechtartikelen van de Lw zijn aangespannen, op grond van dit oude recht, worden afgehandeld. Zoals in paragraaf 3.6 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.

Voor de toelichting op de evaluatie van deze wijzigingswet, vastgelegd in artikel 69c, eerste lid, wordt verwezen naar paragraaf 8 van deze toelichting. Aan het tweede lid van artikel 69 wordt toegevoegd dat de ACM periodiek een onderzoek kan uitvoeren naar de kostenelementen van het tariefvoorstel. Deze toevoeging is ingevoegd naar aanleiding van het advies van de Raad van State. Het onderzoek maakt het mogelijk voor de ACM om (nader) meerjarig inzicht te verwerven in de kostenelementen en waar nodig een signaal over de ontwikkeling van deze kostenelementen af te geven aan de Minister. Het onderzoek kan zich bijvoorbeeld richten op de omvang van de kostenelementen, zoals de kosten van de beloodsingsmiddelen en het technisch onderhoud daarvan, of de arbeidsvergoeding. Ook de opbouw van de kostenelementen of de vraag of de ontwikkeling van bepaalde kostenelementen marktconform is, kan onderdeel vormen van een dergelijk onderzoek. De ACM heeft van het Loodswezen veel informatie op basis van de jaarlijkse tariefvoorstellen om een dergelijk onderzoek uit te voeren.

Artikel II

In artikel II, ter wijziging van de Algemene wet bestuursrecht, wordt ervoor gezorgd dat in bijlage 2 van die wet niet langer wordt verwezen naar artikel 27e van de Loodsenwet, aangezien deze met onderdeel M van dit wijzigingswetsvoorstel komt te vervallen.

Artikel III

Voorts worden met artikel III diverse wijzigingswetten ingetrokken, 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.

Artikel IV

Voor een uitgebreidere toelichting op de inwerkingtreding van deze wet en onderliggende regelgeving wordt verwezen naar paragraaf 9 van deze toelichting.

De Minister van Infrastructuur en Waterstaat,
C. van Nieuwenhuizen Wijbenga