

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. 5

VERSLAG

Vastgesteld 22 april 2021

De vaste commissie voor Infrastructuur en Waterstaat, belast met het voorbereidend onderzoek van dit wetsvoorstel, heeft de eer verslag uit te brengen van haar bevindingen. Het verslag behandelt alleen die onderdelen waarover door de genoemde fracties inbreng is geleverd.

Onder het voorbehoud dat de regering de vragen en opmerkingen in dit verslag afdoende zal beantwoorden, acht de commissie hiermee de openbare behandeling van het voorstel van wet voldoende voorbereid.

Inhoudsopgave	blz.
Inleiding	1
Algemeen	2
Aanleiding en probleemaanpak	2
Hoofdlijnen van het wetsvoorstel	2
Efficiencyprikkel	2
Integrale uurvergoeding	3
Kwaliteitseisen	3
Bepaling om af te wijken van de wijze van functievervulling	4
Gevolgen	5
Financiële gevolgen	5
Uitvoering en toezicht	5
Consultatie	5
Internetconsultatie	5
Autoriteit Consument en Markt (ACM)	6
Artikelsgewijs	6
Onderdeel S	6
Onderdeel T	6

Inleiding

De leden van de VVD-fractie hebben met interesse kennisgenomen van het wetsvoorstel en hebben hierover nog enkele vragen en opmerkingen.

De leden van de D66-fractie hebben met veel interesse kennisgenomen van de wijziging van de Loodsenwet in verband met de actualisatie van het markttoezicht. Zij hebben hierover nog enkele vragen.

De leden van de CDA-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het wetsvoorstel actualisatie markttoezicht registerloodsen. Deze leden hebben over het voorliggende wetsvoorstel de volgende vragen.

De leden van de SP-fractie hebben kennisgenomen van de voorgestelde wijziging van de Loodsenwet. Hierbij hebben deze leden nog enkele korte vragen en opmerkingen.

Algemeen

De leden van de VVD-fractie koesteren het kwaliteitsniveau van het Nederlands loodswezen en onderschrijven de conclusie van de evaluatie uitgevoerd door Policy Research Corporation (PRC) wat dit wetsvoorstel rechtvaardigt.

De leden van de VVD-fractie lezen dat de loods adviseert en de kapitein verplicht is het advies over te nemen. Deze leden vragen wie aansprakelijk is bij een incident. Deze leden vragen tevens in hoeveel procent van de incidenten er een juridisch geschil is tussen de loods en de kapitein/reder. In hoeverre wordt een overzicht bijgehouden van het aantal incidenten en daaruit voortvloeiende juridische geschillen?

De leden van de SP-fractie constateren dat nut en noodzaak voor de introductie van marktwerking in het loodswezen voor deze leden nooit overtuigend is geweest. Het gaat hierbij om een dienstverlening met een algemeen belang, waarmee grote veiligheidsrisico's zijn gemoeid. De Minister van Infrastructuur en Waterstaat (IenW) schrijft meermaals dat de kwaliteit van de dienstverlening van het Nederlandse loodswezen zeer goed is en deze leden wensen in algemene zin dan ook op te merken dat zij vrezen dat het stimuleren van verdere efficiencyprikkels het nemen van onnodige risico's kan uitlokken.

Aanleiding en probleemaanpak

De leden van de CDA-fractie constateren dat de voorliggende wijziging van de Loodsenwet het gevolg is van de evaluatie van de Wet markttoezicht registerloodsen, die op 1 januari 2008 in werking is getreden. Deze leden lezen dat uit de evaluatie is gebleken dat de publieke belangen – de bijdrage van het Loodswezen aan een veilige en vlotte afhandeling van het scheepvaartverkeer – voldoende zijn geborgd. Uit de evaluatie bleek echter ook 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. Kan de regering toelichten waarom de uitwerking van de evaluatie in het voorliggende wetsvoorstel meer tijd heeft gekost dan de periode waarop de evaluatie betrekking had? In hoeverre hebben ontwikkelingen in het loodswezen mogelijk geleid tot andere inzichten dan ten tijde van de evaluatie van de wet?

Hoofdpijnen van het wetsvoorstel

Efficiencyprikkel

De leden van de VVD-fractie vragen de regering in hoeverre, op basis van cijfers van voorgaande jaren, kan worden beoordeeld of in de toekomst

het aantal te loodsen scheepsreizen stijgt, gelijk blijft dan wel daalt, en wat voor gevolgen dit heeft voor de tarieven.

De leden van de D66-fractie lezen in het nader rapport van de Raad van State dat zij kritisch zijn op de doelmatigheid van de voorgestelde wetswijzigingen in het bereiken van meer kostenefficiëntie en beter markttoezicht. Deze leden begrijpen dat ondanks dat dit door de PRC is gesuggereerd, er geen extra sturingsbevoegdheden zijn ingebouwd door de PRC als het aankomt op tariefvoorstellen vanuit het Loodswezen. Ook begrijpen deze leden dat de gedane suggestie om bij de beoordeling van kostenefficiëntie de bewijslast van de Autoriteit Consument & Markt (ACM) naar het Loodswezen te verleggen, niet is opgevolgd. Deze leden verzoeken de keuzes nader toe te lichten, aangezien het doel van deze wet nu juist was dat het toezichtmodel van de ACM beter zou gaan functioneren, omdat dit uit de evaluatie onvoldoende bleek. Bovendien zijn deze leden benieuwd hoe de regering reflecteert op de aanbeveling van de ACM om te onderzoeken hoe het staat met de marktconformiteit van de arbeidsverloning.

De leden van de SP-fractie lezen dat de Minister van mening is dat de ingebouwde prikkels onvoldoende hebben gewerkt. Waaruit blijkt precies dat de prikkels onvoldoende hebben gewerkt en wanneer zou de regering spreken van een geslaagde opzet in dezen?

Integrale uurvergoeding

De leden van de SP-fractie vragen de regering of er vanuit de kant van de afnemers duidelijke signalen zijn over tekortschietende efficiency? In de ogen van deze leden is dit opmerkelijk gezien de veelvuldige genoemde constatering dat de kwaliteit van de geleverde diensten hoog is en dat afnemers dit ook erkennen.

Kwaliteitseisen

De leden van de VVD-fractie lezen dat het Loodswezen de jaarlijkse kwaliteitsrapportage voortaan aan de Minister zal moeten versturen, in haar rol als systeemverantwoordelijke. Deze leden vragen in hoeverre de Kamer wordt geïnformeerd over (de inhoud van) deze jaarlijkse rapportage.

De leden van de VVD-fractie lezen daarnaast dat een procesafspraken in regelgeving wordt vastgelegd, die ertoe moet leiden dat de sector meer invloed heeft op de kwaliteit van de loodsdienstverlening en het meten van de prestaties daarvan. Hoe gaat deze rol van de sector eruitzien en waar wordt deze procesafpraak vastgelegd? Zijn er voorbeelden van hoe hier in andere landen mee om wordt gegaan? Hoe wordt überhaupt omgegaan met het kwaliteitsvraagstuk in het Loodswezen in andere landen? Worden er in het buitenland criteria gehanteerd om de kwaliteit van loodsdienstverlening te meten en welke zijn dit?

De leden van de CDA-fractie vragen de regering nader in te gaan op de invulling van de ministeriële verantwoordelijkheid voor het Loodswezen, mede in het licht van het advies van de Raad van State over de ministeriële verantwoordelijkheid. Deze leden lezen in de artikelsgewijze toelichting bij artikel 27ja dat de Minister verantwoordelijk is voor de kwaliteit van de loodsdienstverlening. Hoe verhoudt deze stelling zich tot het feit dat met de Loodsenwet de loodstaak is geprivatiseerd en dat publiekrechtelijke regeling van onder meer de dienstverlening tot verantwoordelijkheid en bevoegdheid is gemaakt van de Nederlandse Loodsencorporatie (NLC)? Onderkent de regering dat de kwaliteit van de

dienstverlening reeds een vast en wettelijk verplicht onderdeel vormt van het met waarborgen omklede proces van tariefbesluitvorming, op voorstel van de NLc, door de ACM? Deelt de regering de opvatting dat, gelet op de rol van een openbaar lichaam van beroep en een zelfstandig bestuursorgaan, in de Loodsenwet duidelijke beperkingen van de ministeriële verantwoordelijkheid besloten liggen? Kan de toelichting zo worden begrepen dat de Minister beoogd heeft een stelselverantwoordelijkheid uit te drukken en niet een mogelijkheid voor politieke sturing op de kwaliteit van de loodsdienstverlening door registerloodsen?

Bepaling om af te wijken van de wijze van functievervulling

De leden van de VVD-fractie juichen innovatie toe en steunen de voorgestelde experimenteergrondslag, maar vragen zich af wat de verhouding is tussen de uitvoering van de taak op basis van de experimenteergrondslag en de uitvoering van de taak onder artikel 2 van de wet. Deze leden vragen wat het criterium is om een experiment, zoals loodsen op afstand, toe te voegen onder de taakuitoefening van artikel 2 van de wet. In hoeverre wordt de Kamer hierover geïnformeerd en wat is haar invloed hierop? Deze leden willen weten wat de rol van de havenmeester, maar ook gebruikers, is bij het al dan niet toestaan van experimenten. Zij vragen zich daarnaast af wat er verandert aan de aansprakelijkheid, in het geval van een experiment.

De leden van de D66-fractie hebben ook nog enkele vragen over de experimenteerbepaling die is opgenomen in de nieuwe wet. Alhoewel deze leden begrijpen en ondersteunen dat de wet ruimte openhoudt voor toekomstige innovaties en de mogelijke andere invulling die dat geeft aan de loodstaken, vinden zij ook dat een bepaalde rechtszekerheid belangrijk is voor alle partijen. Hier zien zij, net als de Raad van State, twee tekortkomingen.

De leden van de D66-fractie lezen allereerst in de memorie van toelichting dat als «het experiment geslaagd is, [dat] kan leiden tot aanpassing van regelgeving, voor zover nodig». Deze leden vernemen graag of de Kamer bij dergelijke aanpassingen volgens de regering nog wel een rol zou kunnen spelen onder de huidige bepaling, en zo niet, of de regering net als deze leden meent dat dit wel het geval zou moeten zijn. Hoe wordt de Kamer meegenomen in de evaluatie en uitkomsten van de experimenten en mogelijke inpassing hiervan in de wet? Bovendien zijn deze leden benieuwd of de regering een kader heeft opgesteld met betrekking tot wanneer een experiment als geslaagd kan gelden.

De leden van de D66-fractie merken ook op dat de Raad van State de regering heeft gewaarschuwd voor het mogelijke oneindige karakter van de experimenteerbepaling, maar dat het advies om het artikel te schrappen en vervangen door een evaluatie- en vervalbepaling niet is opgevolgd. Klopt het dat ondanks deze waarschuwing het onder de huidige bepaling nog steeds technisch gezien mogelijk zou zijn om de maximale experimenteerduur van vijf jaar oneindig te herhalen? Zo ja, kan de regering reflecteren op de vraag of en waarom zij dit wenselijk acht? Meent de regering, met de aanpassingen die zijn gemaakt, voldoende tegemoet gekomen te zijn aan de zorgen van de Raad van State en het Loodswezen zelf? En kan de regering schetsen welk experimenteerprogramma zij voor ogen ziet, waarmee het invulling gaat geven aan dit artikel?

De leden van de CDA-fractie constateren dat het voorgestelde artikel 2a de mogelijkheid schept om bij wijze van experiment af te wijken van de functie-uitoefening door registerloodsen, zoals die is beschreven in artikel

2 van de Loodsenwet. De Raad van State adviseerde de experimenteerbepaling te schrappen. De regering heeft dit advies evenwel niet gevolgd. De memorie van toelichting maakt niet duidelijk wat het experiment moet inhouden. Kan de regering de hoofdlijnen schetsen van het experimenteerprogramma waarmee zij artikel 2a zou willen gaan uitvoeren? Deelt de regering de opvatting dat in het belang van de rechtszekerheid, gelet op de mogelijkheden die de wet al biedt, het experimenteel afwijken van een kernbepaling in de wet beperkt zou moeten zijn, ook in de tijd?

De leden van de CDA-fractie vragen of de regering bereid is in het wetsvoorstel een horizonbepaling op te nemen die meebrengt dat artikel 2a van rechtswege vervalt na vijf jaren van experimenteel afwijken en dat deze alleen verlengd kan worden met de tijd die nodig is om vervolgens een afwijking, anders dan als experiment in de wet te verankeren. Deelt de regering de opvatting dat zonder een dergelijke grens aan het afwijken van de wet, de rol van de Staten-Generaal als medewetgever te kort zou worden gedaan? Op welke wijze wordt de Kamer betrokken bij de evaluatie en de uitkomsten van de experimenten?

De leden van de CDA-fractie vragen of de regering de opvatting deelt dat het vergroten van de efficiency niet behoort tot de doelen die een experimenteel afwijken van artikel 2 van de wet rechtvaardigen, of waarop een experiment gericht dient te zijn. Deelt de regering de opvatting dat de efficiency een kwestie is van tarief (inclusief kostenelementen) en prestatie (inclusief kwaliteit) waarvoor de Loodsenwet andere procedures en sturingsinstrumenten bevat? Deelt de regering de opvatting dat de voorgestelde experimenteerbepaling niet gebruikt mag worden door de Minister om verkapte politieke sturing te geven aan de kwaliteit of de prijs van de loodsdiensverlening?

Gevolgen

Financiële gevolgen

De leden van de CDA-fractie vragen wat de voorgestelde wetswijziging betekent voor de concurrentiepositie van Nederland. Wat betekent deze wet concreet voor de tarieven en in hoeverre gaan schepen hierdoor de Nederlandse havens mijden?

De leden van de SP-fractie vragen de regering om te schetsen welke ontwikkeling de arbeidsvergoeding de afgelopen tien jaar heeft doorgemaakt en daarbij aan te geven in hoeverre de groeiende afmeting van de schepen daarop van invloed is geweest.

Uitvoering en toezicht

De leden van de VVD-fractie lezen dat de bevoegdheden van de Minister van IenW worden uitgebreid met de mogelijkheid 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. Op welke grondslag baseert de regering deze uitbreiding van bevoegdheden? Wat moeten deze leden zich voorstellen bij een nader onderzoek? Komen de kosten van dit nader onderzoek ten laste van de overtreder?

Consultatie

Internetconsultatie

De leden van de SP-fractie constateren dat er verschil van inzicht is met de NLc over de verantwoordelijkheid en bevoegdheid over de kwaliteit van

de loodsdienstverlening en de mogelijkheden om bij taakverwaarlozing in te grijpen. Deze leden vragen of kan worden toegelicht of beide partijen op dit punt reeds nader tot elkaar zijn gekomen en in hoeverre dit heeft geleid tot verdere verduidelijking in de voorgestelde wetswijziging?

Autoriteit Consument en Markt (ACM)

De leden van de VVD-fractie lezen dat de wet in feite een ondergrens in de arbeidsvergoeding regelt. Deze leden vragen zich af of de regering het hiermee eens is en of de regering het eens is met de ACM, die voorstelt om een onderzoek uit te laten voeren naar de marktconformiteit van de arbeidsbeloning. Deze leden vragen daarnaast of het opnemen van de mogelijkheid eenmaal per vijf jaar onderzoek te doen in artikel 69c, tweede lid, voldoende afdoet aan de wens van de ACM. En indien dit niet het geval is, waarom is dan voor deze variant is gekozen?

Artikelsgewijs

Onderdeel S

De leden van de VVD-fractie lezen dat in de artikelsgewijze toelichting bij artikel 27ja wordt opgemerkt dat de Minister verantwoordelijk is voor de kwaliteit van de loodsdienstverlening. Deze leden vragen zich af of de regering de opvatting deelt dat met de Loodsenwet de loodstaak is geprivatiseerd en dat publiekrechtelijke regeling van onder meer de dienstverlening tot verantwoordelijkheid en bevoegdheid is gemaakt van de NLc. Voorts vragen deze leden of de kwaliteit van de dienstverlening reeds een vast en wettelijk verplicht onderdeel vormt van het met waarborgen omklede proces van tariefbesluitvorming, op voorstel van de NLc, door de ACM. Deze leden zijn benieuwd of de regering de opvatting deelt dat, gelet op de rol van een openbaar lichaam voor beroep en bedrijf en een zelfstandig bestuursorgaan, in de Loodsenwet duidelijke beperkingen van de ministeriële verantwoordelijkheden besloten liggen.

Onderdeel T

De leden van de VVD-fractie lezen dat met de inwerkingtreding van de Wet markttoezicht registerloodsen een verplichting tot vergelijkend onderzoek werd ingevoerd met betrekking tot loodsdienstverlening. Vrijwel direct naar inwerkingtreding van de Wet markttoezicht registerloodsen werd geconstateerd dat dit niet (goed) uitvoerbaar was. De regering besluit nu de onderdelen uit de Loodsenwet te schrappen. Inmiddels zijn we bijna tien jaar verder en deze leden zijn alsnog benieuwd of er inmiddels een betere vergelijking gemaakt kan worden met andere landen, ook met het oog op digitalisering en het makkelijker beschikbaar stellen van gegevens.

De voorzitter van de vaste commissie,
Agnes Mulder

De adjunct-griffier van de commissie,
Schuurkamp