

Vergaderjaar 2021–2022

35 720

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

C

MEMORIE VAN ANTWOORD

Ontvangen 8 oktober 2021

1. Inleiding

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

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

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

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

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

De regering heeft met belangstelling kennisgenomen van de bevindingen van de vaste commissie voor Infrastructuur, Waterstaat en Omgeving, belast met het voorbereidende onderzoek van het voorstel van de Wet actualisatie markttoezicht registerloodsen en dankt de commissie voor haar spoedige reactie. Graag beantwoord ik namens de regering de gestelde vragen. Naar aanleiding van enkele vragen van gelijke strekking van de leden van de vaste commissie zal ik voorafgaand aan de beantwoording allereerst hieronder een nadere toelichting geven ten aanzien van het doel van artikel 2a, en de inrichting, de duur en evaluatie van het experiment.

Doelstelling artikel 2a

Naar aanleiding van vragen van de Kamerleden van de fracties Groen-Links, D66, PVV en ChristenUnie zet ik graag uiteen wat de achtergrond en doelstelling is van artikel 2a en de daaronder te brengen experimenten. In de afgelopen jaren zijn er verschillende veranderingen in de scheepvaart geweest, waaronder meer aandacht voor milieuvriendelijke en duurzame scheepvaart. Ook in de nabije toekomst zullen er ontwikkelingen en innovaties in de scheepvaart zijn. Het is het beleid en de nadrukkelijke wens van de regering om dergelijke ontwikkelingen te stimuleren. Doordat nog niet exact duidelijk is welke ontwikkelingen op de scheepvaart afkomen en wat de gevolgen daarvan zijn, is het essentieel dat de publieke belangen in artikel 3 van de Scheepvaartverkeerswet – met name veilig en vlot scheepvaartverkeer – beschermd blijven. Het loodsen heeft een belangrijke bijdrage aan deze belangen, waardoor het niet (in alle gevallen) voor de hand ligt om permanente veranderingen door te voeren zonder voorafgaande testfase. Om binnen de vlotte en veilige afhandeling van het scheepvaartverkeer innovatieve en milieuvriendelijke ontwikkelingen te kunnen stimuleren, kan door het opnemen van de experimenteerbepaling worden getoetst of een andere wijze van functie-uitoefening van registerloodsen geen afbreuk doet aan die publieke belangen. Het veilige en vlotte verloop van het scheepvaartverkeer is en blijft leidend, ook tijdens een experiment. Voor het uitvoeren van het experiment kunnen voorwaarden worden gesteld. Zo kan een weloverwogen beslissing worden genomen, voordat eventuele aanpassingen in de loodsdienstverlening op (meer) permanente wijze worden ingevoerd, bijvoorbeeld in de Loodsenwet.

Met een experiment onder artikel 2a wordt getest of een andere wijze van functie-uitoefening van een registerloods net zo veilig is voor de scheepvaart en het vlotte verloop van de scheepvaart niet in gevaar brengt. Binnen een experiment zullen verschillende schepen kunnen deelnemen, mits zij aan de voorwaarden voldoen. Naar aanleiding van het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State (Afdeling) is het oogmerk van de experimenten, opgenomen in artikel 2a, tweede lid, verduidelijkt en aangescherpt ten opzichte van de aan de Afdeling voorgelegde tekst. Zo wordt nu in het tweede lid expliciet verwezen naar de publieke belangen, zoals veilig en vlot scheepvaartverkeer.¹ De exacte inrichting van een experiment zal afhankelijk zijn van de ontwikkelingen in de scheepvaart en zal worden vastgelegd bij algemene maatregel van bestuur (amvb). Het doel van het specifieke experiment zal daarin dan ook nader worden geconcretiseerd, ingevolge het derde lid, onderdeel a. Er is daarnaast een aantal waarborgen ingesteld voor de inrichting van een experiment, zoals een maximale duur van een experiment, de betrokkenheid van de gebruikers, Loodswezen en bijvoorbeeld havens bij het opzetten en evalueren van het experiment, en de voorwaarde om de

¹ In artikel 2a, tweede lid, wordt verwezen naar artikel 2, zesde lid, dat op zijn beurt verwijst naar de publieke belangen in artikel 3 van de Scheepvaartverkeerswet.

uitwerking van een experiment bij amvb vast te leggen met diens gebruikelijke procedure, waaronder internetconsultatie en advisering door de Afdeling.

Inrichting van het experiment en betrokkenheid daarbij

In reactie op de vragen van de Kamerleden van de fracties VVD, GroenLinks, D66 en PVV aangaande de inrichting van het experiment en de (mate van) betrokkenheid van het Loodswezen en het parlement daarbij, kan het volgende worden opgemerkt. Een voornemen tot het starten van een experiment kan bijvoorbeeld ontstaan door een situatie in de praktijk of op aandragen door de gebruikers van loodsdiensten, het Loodswezen of door een van de Nederlandse havens. Aan de hand van de beschikbare informatie en de gesprekken met betrokkenen zal worden bekeken of een experiment geschikt en opportuun is om te beoordelen of met een andere wijze van functie-uitoefening van een registerloods de belangen opgenomen in artikel 3 van de Scheepvaartverkeerswet – met name veilig en vlot scheepvaartverkeer – voldoende worden beschermd. Een experiment mag die belangen niet in gevaar brengen en dit vormt dan ook het toetsingskader bij het al dan niet opzetten van een experiment. Indien tot een opzetten van een experiment wordt overgegaan, zal vanuit lenW worden gestart met het opstellen van een amvb. Om tot een goede afweging te komen zullen in dit gehele proces, zoals gebruikelijk is, de relevante partijen worden betrokken, waaronder het Loodswezen, gebruikers van loodsdiensten en havenbedrijven. Op die manier kunnen alle betrokken standpunten worden meegewogen.

Het experiment en de op te nemen vereisten daaraan worden beperkt door de grondslag in de wet. Zo moet in de amvb een nadere concretisering van het doel van het specifieke experiment wordt gegeven. In de amvb kunnen voorts voorwaarden voor het uitvoeren van het experiment worden opgenomen. Eventueel aan het experiment te verbinden voorwaarden zouden bijvoorbeeld kunnen zien op veiligheidsmaatregelen of beperkingen in de duur van het experiment, gebied, deel te nemen schepen of (weers)omstandigheden.

Indien wordt besloten tot het opzetten van een experiment, gelden voorts de gebruikelijke procedurele stappen in de totstandkoming van een algemene maatregel van bestuur, zoals internetconsultatie en advisering door de Afdeling. Zoals in reactie op de vraag van de leden van de GroenLinks-fractie hieronder is aangegeven, is er geen bijzondere reden voor parlementaire betrokkenheid in de vorm van een voorhangprocedure.

Duur en samenloop

In reactie op de vragen van de Kamerleden van de fracties VVD, GroenLinks, D66, PVV en ChristenUnie aangaande de looptijd van een experiment, kan het volgende worden opgemerkt. Het is niet mogelijk om hetzelfde experiment oneindig te verlengen. In artikel 2a, derde lid, onderdeel b, is daartoe opgenomen dat een experiment niet langer kan duren dan vijf jaren. Deze termijn is vastgelegd bij wet en daarvan kan bij amvb niet worden afgeweken. Bij amvb wordt de exacte duur van het specifieke experiment vastgelegd, ingevolge het derde lid, onderdeel b. Zo is het binnen de wettelijke grondslag denkbaar om eerst een experiment van twee jaar toe te staan, en vervolgens te verlengen met nog een twee (of bijvoorbeeld drie) jaar, zolang de termijn van vijf jaar maar niet wordt overschreden. Op deze mogelijkheid ziet de grondslag opgenomen in artikel 2a, derde lid, onderdeel d. Als extra voorwaarde is in de wet opgenomen dat de periode van vijf jaar achtereenvolgend moet

zijn. Dit betekent dat het experiment niet meer kan worden verlengd zodra deze is afgelopen, hetgeen zekerheid en duidelijkheid geeft aan het Loodswezen en aan de gebruikers van loodsdiensden. Welke schepen deelnemen of mogen deelnemen aan het experiment, in welke gevallen en onder welke voorwaarden, wordt per experiment bepaald en vastgelegd bij amvb. Te denken valt aan een bepaalde type schepen of schepen van een bepaalde afmeting.

In reactie op de vragen aangaande de mogelijkheid om verschillende experimenten tegelijkertijd plaatsvinden, merk ik namens de regering graag op dat experimenten opeenvolgend of tegelijkertijd kunnen plaatsvinden. Het toestaan van meerdere gelijktijdige experimenten biedt de mogelijkheid om verschillende ontwikkelingen los van elkaar te testen. Bijvoorbeeld: loodsen op afstand op andere momenten dan thans genoemd in het Besluit opleidingen en bevoegdheden nautische beroepsbeoefenaren zou bijvoorbeeld gedurende één jaar tegelijkertijd kunnen plaatsvinden met een experiment betreffende geheel geautomatiseerd aanmeren. Omdat een experiment maximaal vijf jaar mag duren, is het immers niet altijd opportuun om vijf jaar te wachten voordat er een nieuw, (geheel) ander experiment kan worden opgestart. Ongewenste beïnvloeding van de (resultaten van) de experimenten moet uiteraard voorkomen worden. Bij het inrichten van een experiment en bij het opstellen van de amvb door lenW zal dit in ogenschouw worden genomen, zoals nader wordt toegelicht bij de beantwoording van de vraag van de leden van de VVD-fractie. Daarnaast kunnen voorwaarden aan de experimenten worden gesteld om beïnvloeding te voorkomen, zoals verschillende experimenteellocaties of categorieën schepen.

Evaluatie en bestendinging

Naar aanleiding van de vragen aangaande de evaluatie en bestendinging van een experiment, licht ik graag het volgende toe. Als een experiment is afgelopen na het verstrijken van de bij amvb vastgelegde periode, zullen het experiment en de resultaten daarvan worden geëvalueerd. Bij die evaluatie wordt de ervaring van de verschillende deelnemers aan het experiment alsmede van het Loodswezen en de havenbedrijven betrokken om enerzijds te toetsen of het beoogde doel is bepaald en anderzijds of de belangen opgenomen in de Scheepvaartverkeerswet – met name vlot en veilig scheepvaartverkeer – voldoende zijn beschermd.

Indien het experiment geslaagd is, wordt bekeken of, en zo ja hoe, dit te bestendigen zonder afbreuk te doen aan die belangen. Aanpassing van de Loodsenwet kan noodzakelijk zijn, maar het kan ook zijn dat bijvoorbeeld het Besluit opleidingen en bevoegdheden nautische beroepsbeoefenaren aanpassing behoeft. Daarvoor zullen steeds de gebruikelijke wijzigingsprocedures worden gevolgd, met inbegrip van internetconsultatie. Dit betekent dat de gebruikelijke parlementaire behandeling zal plaatsvinden indien de Loodsenwet gewijzigd moet worden. Tussen het aflopen van het experiment en de inwerkingtreding van nieuwe regelgeving kunnen de gebruikers geen gebruik maken van de nieuwe, geslaagde (werk)wijze. Het experiment mag immers niet worden verlengd. De huidige formulering van artikel 2a is daarmee in lijn met het advies van de Afdeling.

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

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

- *Hoe vindt de besluitvorming plaats tot het starten van de in artikel 2a van het wetsvoorstel genoemde mogelijkheid tot experimenteren, en*

wie worden bij die besluitvorming en bij de voorbereiding daarvan betrokken?

Voor een antwoord op deze vraag, verwijs ik de leden van de VVD-fractie graag naar de uiteenzetting in de introductie onder «Inrichting van het experiment en betrokkenheid daarbij». Daar is toegelicht hoe wordt gekomen tot het opzetten van een experiment en hoe het Loodswezen en de gebruikers daarbij worden betrokken.

- *Hoe borgt de regering de rechtszekerheid van de (eigen risicodragende) beroepsgroep van loodsen bij de in artikel 2a van het wetsvoorstel genoemde ruimte voor experimenten?*

Naar aanleiding van deze vraag van de leden van de VVD-fractie bevestig ik graag het uitgangspunt van de Loodsenwet dat een registerloods de kapitein adviseert aan boord van een schip. Slechts in beperkte omstandigheden, vastgelegd in artikel 2.7 van het Besluit opleidingen en bevoegdheden nautische beroepsbeoefenaren, kan daarvan worden afgeweken. Dit uitgangspunt is vastgelegd in artikel 2 van de Loodsenwet en wordt door de toevoeging van artikel 2a niet gewijzigd. Er wordt met het experimenteerartikel ruimte gegeven om te kijken of een andere wijze van functie-uitoefening van registerloods mogelijk is, zonder afbreuk te doen aan de publieke belangen, met name het veilige en vlotte verloop van het scheepvaartverkeer. Daarnaast wordt het Loodswezen betrokken bij zowel het opzetten als bij de evaluatie van een experiment. Dit zijn enkele van de gestelde waarborgen, zoals in de introductie is uiteengezet. Al deze waarborgen tezamen voorkomen rechtsonzekerheid voor het Loodswezen of de gebruikers, terwijl ruimte wordt geboden om ontwikkelingen en innovaties op veilige wijze te testen.

- *De experimenteerbepaling lijkt op dit moment ruim geformuleerd, door ruimte te bieden voor meerdere experimenten tegelijkertijd, met verlengingsmogelijkheden. Welke hogere doelstelling ligt er ten grondslag aan de keuze om bepaalde experimenten te starten, en welke aan de keuze om experimenten niet volgtijdelijk maar tegelijkertijd te laten plaatsvinden?*
- *Hoe wordt voorkomen dat deze experimenten elkaar onderling beïnvloeden, zodat een zuivere beoordeling van die experimenten onmogelijk wordt?*

In reactie op bovenstaande twee vragen merk ik graag het volgende op. Zoals bij de introductie is uiteengezet, is het inderdaad mogelijk om verschillende experimenten gelijktijdig te laten plaatsvinden, maar kan een experiment niet meer dan vijf achtereenvolgende jaren duren. Het is dus nadrukkelijk niet mogelijk om bijvoorbeeld twee keer vijf jaar hetzelfde experiment te laten lopen.

De mogelijkheid van meerdere gelijktijdige experimenten is beperkt tot het testen van verschillende aspecten of ontwikkelingen. Hierbij ligt de nadruk op «verschillende», waardoor het niet mogelijk is om hetzelfde experiment oneindig te herhalen. Deze mogelijkheid is opgenomen zodat verschillende ontwikkelingen los van elkaar kunnen worden getest. Als er een voornemen is om een tweede experiment te starten, zal bij het inrichten daarvan en bij opstellen van de amvb zal door lenW in ogenschouw worden genomen of het verantwoord genoeg is om het experiment te laten starten in dezelfde periode. Er kunnen dan voorwaarden worden gesteld waardoor gelijktijdige experimenten elkaars resultaten niet ongewenst beïnvloeden. Hier valt te denken aan verschillende locaties of categorieën schepen. Een voorbeeld hiervan is te vinden in de Loodsplichtregeling 2021, waar een experiment slechts op één specifieke locatie plaatsvindt met schepen vanaf een bepaalde lengte.

- *Hoe zorgt de regering ervoor dat de uitrol van meerdere experimenten niet ten koste gaat van de veiligheid in de havens, en geen afbreuk doet aan de efficiency van de keten van het beloodsingssysteem?*

In reactie op deze vraag bevestig ik graag dat daartoe bij het inrichten van een experiment diverse waarborgen zijn ingebouwd, zoals in de introductie is uiteengezet, zodat het vlotte en veilige scheepvaartverkeer gewaarborgd wordt. De betrokkenheid van het Loodswezen en gebruikers van loodsdiensten met bijbehorende ervaring en kennis is daarom essentieel. Daarnaast kunnen ook in de amvb voorwaarden worden gesteld aan het experiment, bijvoorbeeld ten aanzien van type schepen. Zo zal het niet voor de hand liggen om een experiment te beginnen met een categorie schepen die gevaarlijke stoffen vervoeren. Zoals hierboven is toegelicht, zal bij een tweede experiment dat tegelijkertijd plaatsvindt, hier in het bijzonder de veiligheid in ogenschouw worden genomen. Dit kan aanvullende voorwaarden betekenen voor het tweede experiment, of bijvoorbeeld leiden tot uitstel. Het veilige en vlotte verloop van het scheepvaartverkeer is en blijft het uitgangspunt, ook bij experimenten.

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

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

- 1. Indien het gewenst is de mogelijkheid te bieden dat in een lagere regeling bij wijze van experiment van een hogere regeling wordt afgeweken, wordt in die hogere regeling bepaald wat het oogmerk is van het experiment. In het voorliggende artikel 2a lijkt dit oogmerk niet bepaald. In het tweede lid van bedoeld artikel wordt enkel aangegeven dat het doel is «om te beoordelen of met een andere invulling van de wijze van functie-uitoefening van de loods de belangen, bedoeld in artikel 2, zesde lid, voldoende worden beschermd». Hoe wil de regering voorkomen dat de experimenteerbepaling verwordt tot een «multi-tool» om te kunnen experimenteren met de wijze van functie-uitoefening van de loods? Kan de regering aangeven waar de inhoudelijke, juridische en procesmatige beperkingen liggen in de toepassing van de experimenteerstatus? Kan de regering aangeven welke doelstellingen wel en welke ook niet met het experimenteerartikel gediend moeten worden?*
- 2. De tekst van artikel 2a van het wetsvoorstel is dusdanig ruim geformuleerd dat de regering de experimenteerbepaling bij herhaling en zelfs zonder volgtijdelijkheid kan toepassen. Elk experiment mag weliswaar maximaal vijf jaar duren, maar het wetsvoorstel maakt het mogelijk ongelimiteerd experimenteerbesluiten vast te stellen, elk met een looptijd van vijf jaar, en deze bovendien steeds te verlengen. Kan de regering aangeven of deze interpretatie klopt? En zo ja, welk doel beoogt de regering met deze experimenten? Het lijkt nu of er tot in lengte van jaren gestart kan worden met nieuwe experimentele afwijkingen van het kernartikel van de wet. Daar komt nog bij dat artikel 2a van het wetsvoorstel het tevens mogelijk maakt dat afzonderlijke experimenten elkaar ook in tijd kunnen overlappen. Hoe wil de regering rechtszekerheid bieden aan de beroepsgroep die immers investeert in het professioneel uitvoeren van zijn taak. Voorkomen moet worden dat er middels experimenten te grote rechtsonzekerheid ontstaat. Kan de regering aangeven dat experimenten een duidelijk doel moeten dienen en dat er geen sprake kan zijn van volgordelijke experimenten? Wanneer er nieuwe werkwijzen uitgeprobeerd zijn en bevallen, zouden ze in de ogen van deze leden in de wet een plek moeten krijgen.*

In reactie op de bovenstaande vragen van de Kamerleden over het oogmerk van een mogelijk experiment en de tijdsduur daarvan, wordt verwezen naar de introductie hierboven. De bepaling is ingevoegd zodat innovatieve en milieuvriendelijke ontwikkelingen kunnen worden

gestimuleerd en tegelijkertijd gewaarborgd wordt dat het veilige en vlotte verloop van het scheepvaartverkeer niet in het gedrang komt. Met artikel 2a wordt daarvoor ruimte gecreëerd binnen de wet- en regelgeving, waar deze er thans niet of slechts in beperkte mate is. Daardoor kan met een experiment worden getoetst of een andere wijze van functie-uitoefening van registerloodsen ook zorgt voor veilig en vlot scheepvaartverkeer.

Hierboven is tevens toegelicht dat een experiment niet oneindig kan doorlopen. Het is wel denkbaar dat er verschillende experimenten worden uitgevoerd onder de grondslag, die op verschillende momenten kunnen starten. Voor het inrichten van een experiment zijn diverse waarborgen ingebouwd om te voorkomen dat het een multi-tool wordt, zoals tevens in reactie op de tweede vraag van de leden van de VVD-fractie is toegelicht. Dit zou ook niet in lijn zijn met het borgen van de veiligheid en het vlotte verloop van het scheepvaartverkeer. Deze waarborgen dienen tevens ter voorkoming van rechtsonzekerheid voor de betrokken partijen. Dit betreft onder meer de nadere concretisering van het specifieke experiment en het bijbehorende doel bij amvb en de betrokkenheid van het Loodswezen en de gebruikers bij het opzetten en bij de evaluatie van het experiment.

Voorts kan worden opgemerkt dat bij de evaluatie wordt bekeken hoe een nieuwe, succesvolle werkwijze permanent kan worden gemaakt. Het ligt voor de hand dat dit gebeurt door aanpassing van de regelgeving, zoals de Loodsenwet. Dat zal afhankelijk zijn van het type experiment en de behaalde resultaten. Bij de evaluatie zal hiervoor aandacht zijn.

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

Naar aanleiding van bovenstaande vraag of de mogelijkheid tot experimenteren eerder is opgenomen in een wet betreffende een openbaar lichaam voor beroep, kan worden opgemerkt dat de positie van het Loodswezen niet vergelijkbaar is met andere dergelijke beroepsorganisaties. In Nederland zijn er beroepsgroepen voor accountants, advocaten, notarissen, gerechtsdeurwaarders en octrooigemachtigden. Een experiment ten aanzien van één van deze beroepsorganisaties is niet vergelijkbaar met een experiment zoals onder artikel 2a kan worden opgezet, mede omdat de andere beroepsorganisaties ziet op juridische of parajuridische beroepen. De vraag waarom niet is aangesloten bij Aanwijzing 2.41 sluit aan bij een opmerking van de Afdeling in haar advies. De Afdeling concludeerde dat het oogmerk van het experiment niet voldoende concreet en nauwkeurig is bepaald. Naar aanleiding van dit advies is artikel 2a aangepast en is het doel in het tweede lid geconcretiseerd. De nadere concretisering per experiment wordt bij amvb bepaald, wanneer duidelijk is welk vorm het specifieke experiment krijgt en welke waarborgen gesteld worden. Op deze manier wordt voorafgaand aan het experiment zoveel mogelijk duidelijkheid gegeven over het experiment en wordt ook het beoordelingskader van de evaluatie opgezet.

In reactie op de vraag waarom het advies van de Afdeling om de experimenteergrondslag te schrappen niet is gevolgd, licht ik graag

het volgende toe. De Afdeling geeft in haar advies twee zaken aan: allereerst geeft zij aan vragen te hebben bij de nut en noodzaak van het artikel en adviseert zij het artikel te schrappen. Ten tweede geeft zij inhoudelijk advies ten aanzien van de formulering van het artikel. De Afdeling geeft ten aanzien van het eerste punt aan dat nu reeds in de Loodsenwet is opgenomen dat indien de loods zijn functie niet aan boord van het te loodsen schip kan uitoefenen, hij de kapitein of verkeersdeelnemer ook vanaf een ander schip of vanaf de wal mag adviseren. De Loodsenwet biedt inderdaad thans in artikel 2 deze mogelijkheid, waardoor een registerloods in voorkomende gevallen kan loodsen op afstand (ook wel LOA genoemd). Echter, deze bevoegdheid is uitgewerkt – en daarmee beperkt – in artikel 2.7 van het Besluit opleidingen en bevoegdheden nautische beroepsbeoefenaren. Dit artikel somt limitatief de omstandigheden wanneer loodsen op afstand mogelijk is en biedt daarbij geen ruimte voor een andere wijze van invulling van de functie registerloods.

Naar aanleiding van het advies van de Afdeling is het artikel heroverwogen. De keuze had gemaakt kunnen worden om het artikel 2.7 van bovengenoemd besluit aan te passen en te verruimen. Echter, om de veiligheid en het vlotte verloop van de scheepvaart ook te garanderen bij nieuwe ontwikkelingen in de scheepvaart, acht de regering het verantwoord om – al dan niet onder voorwaarden – eerst door middel van experiment(en) de resultaten van dergelijke aanpassing te toetsen in de praktijk. Het experimenteerartikel heeft dan ook tot doel om te bezien of er ook andere omstandigheden zijn waarbij loodsen op afstand op zodanige wijze kan plaatsvinden of om andere wijze te testen om te beoordelen of deze veilig zijn.

Door inhoudelijke verbeteringen van het artikel voor te stellen, heeft de Afdeling bovendien naar inzicht van de regering ruimte geboden voor het behoud van dit artikel, zij het in aangepast vorm. De Afdeling stelt voor het oogmerk in het tweede lid te verduidelijken en voor de formulering van het artikel ten aanzien van beëindiging van het experiment aan te sluiten bij Aanwijzing 2.41 en andere experimenteerbepalingen. In navolging van dit advies zijn wijzigingen in het voorgestelde wetsvoorstel aangebracht, zoals is toegelicht bij nader rapport. Het oogmerk is verduidelijkt en aangescherpt en de bepaling omtrent de mogelijkheid tot voortzetting van het experiment om een leemte tussen het experiment en aanpassing van regelgeving te voorkomen, is geschrapt.

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

Zoals ook door de Afdeling in haar advies is benadrukt, is het uitgangspunt bij uitwerking van een wet in lagere regelgeving dat er geen formele betrokkenheid van het parlement is tenzij daarvoor bijzondere redenen bestaan. Naar de oordeel van de regering zijn hier geen zodanige bijzondere redenen te geven die voorhang rechtvaardigen. De regering is evenwel gebonden aan de beginselen van behoorlijk bestuur, die hoog in het vaandel staan. Tevens is in artikel 2a specifiek gekozen voor uitwerking bij amvb – en niet bij ministeriële regeling – zodat ook de Afdeling haar advies kan geven. Ten slotte zorgt de betrokkenheid van het Loodswezen en de gebruikers alsmede internetconsultatie voor een in de praktijk uitvoerbaar experiment, onder voorwaarden die de veiligheid en het vlotte verloop van de scheepvaart waarborgen.

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

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

Naar aanleiding van deze vraag van de leden van de D66-fractie, merk ik op dat de conclusie van de Afdeling niet geheel onderschreven kan worden. Mede doordat de wijze van functie-uitoefening, meer specifiek de mogelijkheid om de functie van registerloods op een andere plaats dan aan boord te vervullen, is beperkt in gedelegeerde regelgeving, zijn er naar het oordeel van de regering te weinig mogelijkheden om de beoordelen of met een andere wijze van functie-vervulling de belangen opgenomen in artikel 3 van de Scheepvaartverkeerswet, met name het vlotte en veilige verloop van het scheepvaartverkeer, voldoende worden beschermd. Deze wijze van functie-uitoefening is mogelijk wenselijk gelet op de ontwikkelingen en innovaties die op de scheepvaart afkomen. Voor een nadere uitleg verwijs ik graag naar de toelichting gegeven bij vraag 3 van de leden van de GroenLinks fractie en naar de introductie onder «Doelstelling experimenten».

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

De structuur van nadere uitwerking bij amvb is niet nieuw, en daarmee is aangesloten bij andere experimenteerregelgeving. Echter, in de aan de Afdeling voorgelegde versie van het wetsvoorstel was in het artikel de mogelijkheid opgenomen om een experiment te verlengen indien na evaluatie (onderzoek naar de doeltreffendheid en effecten) werd geconcludeerd dat het experiment geslaagd was en aanleiding geeft tot het aanpassen van de regelgeving. Naar oordeel van de Afdeling is dit een nieuwe figuur en zij adviseert een aanpassing van het artikel op dit vlak. Deze tekst was zodanig geformuleerd om een leemte te voorkomen tussen het (succesvolle) experiment en de inwerkingtreding van aanpassing van regelgeving, hetgeen met name voor de gebruikers nadelig kan zijn. Een dergelijke aanpassing kost namelijk altijd enige tijd. Naar aanleiding van het advies van de Afdeling is dit onderdeel van het artikel geschrapt.

Voorts vraagt de fractie hoe de rol van het parlement zal zijn bij het opzetten van een experiment. Zoals in reactie op de vraag van de leden van de GroenLinks-fractie hierboven is uiteengezet, is er bij de uitwerking van een experiment bij amvb naar het oordeel van de regering geen bijzondere reden die voorhang rechtvaardigt.

Voor de vraag hoe de betrokkenen worden meegenomen in de opzet en evaluatie van mogelijke experimenten, verwijs ik de leden graag naar de uiteenzetting opgenomen in de introductie. Het Loodswezen, de gebruikers en havenautoriteiten – en waar nodig andere partijen – worden betrokken bij het inrichten en het evalueren van het experiment.

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

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

«Artikel 2a

1. Bij algemene maatregel van bestuur kan worden bepaald dat onder bij in die maatregel te bepalen voorwaarden, bij wijze van experiment tijdelijk kan worden afgeweken van artikel 2, eerste, tweede of derde lid.
2. Het experiment, bedoeld in het eerste lid, heeft tot doel om te beoordelen of met een andere invulling van de wijze van functie-uitoefening van de loods de belangen, bedoeld in artikel 2, zesde lid, voldoende worden beschermd.
3. In de algemene maatregel van bestuur, bedoeld in het eerste lid, wordt, met inachtneming van de belangen, genoemd in artikel 3 van de Scheepvaartverkeerswet, in ieder geval bepaald:
 - a. de nadere concretisering van het doel van het experiment;
 - b. binnen welke periode geëxperimenteerd mag worden, waarbij die periode niet meer dan vijf achtereenvolgende jaren bedraagt;
 - c. welke voorschriften of beperkingen worden gesteld aan het experiment;
 - d. welke mogelijkheden er zijn voor verlenging;
 - e. op welke wijze het experiment wordt geëvalueerd.
4. Artikel 3 is van overeenkomstige toepassing.»

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

Naar aanleiding van de vraag waaruit experimenten zullen bestaan, verwijs ik graag naar de uiteenzetting hierboven onder «Doelstelling experimenten». De bepaling maakt het mogelijk dat innovaties worden gestimuleerd en kunnen worden toegestaan, terwijl wordt getoetst of de andere wijze van functie-uitoefening geen afbreuk doet aan het veilige en vlotte verloop van het scheepvaartverkeer. Het veilige en vlotte verloop van het scheepvaartverkeer is en blijft namelijk het uitgangspunt. Door eerst te experimenteren, kan dit in de praktijk getoetst worden voordat er bijvoorbeeld een wetwijziging wordt doorgevoerd die een andere werkwijze permanent zou maken. Zoals is opgenomen ter beantwoording van de vraag van de leden van de GroenLinks-fractie is voor parlementaire betrokkenheid in de vorm van voorhang geen bijzondere reden te geven die dat rechtvaardigt.

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

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

Deelt de regering met deze leden de mening, in het verlengde van de vorige vraag, dat standaard bij experimenten de Nederlandse Loodsencorporatie vooraf expliciet moet worden betrokken, teneinde de operati-

onele) haalbaarheid ervan te kunnen toetsen? Zo nee, waarom niet? Graag ontvangen deze leden een gemotiveerd antwoord.

In reactie op bovenstaande vragen verwijs ik graag naar de uiteenzetting hierboven gegeven onder «Inrichting van een experiment en betrokkenheid». Daar is toegelicht dat het Loodswezen uiteraard wordt betrokken, zoals het Loodswezen ook bij de totstandkoming van dit wetsvoorstel intensief is betrokken. Naast het Loodswezen worden ook andere relevante partijen betrokken, zoals de gebruikers van loodsdiensdiensten en havenbedrijven. De rechtszekerheid van het Loodswezen wordt niet aangetast door de toevoeging van artikel 2a aan de Loodsenwet. Met het artikel is een balans gevonden in enerzijds ruimte bieden voor ontwikkelingen die momenteel nog niet geheel zichtbaar zijn en anderzijds voldoende duidelijkheid geven voor alle betrokkenen. Daartoe zijn verschillende waarborgen in het artikel ingebouwd, zoals een maximale duur van een experiment en nadere concretisering van het experiment bij amvb. Door deze waarborgen wordt ook voorkomen dat het artikel wordt ingezet als multi-tool of leidt tot onbeperkte experimenten. De nadere uitwerking bij amvb geeft voorts duidelijkheid en zekerheid betreffende het specifieke experiment, omdat daar in detail de voorwaarden en omstandigheden worden vastgelegd. Dit komt ten goede aan de betrokkenen en draagt bij aan het borgen van het veilige en vlotte verloop van het scheepvaartverkeer.

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

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

Naar aanleiding van deze twee vragen verwijs ik namens de regering graag naar de uiteenzetting gegeven onder «Duur en samenloop». Zoals daar is toegelicht is kan een experiment niet oneindig worden verlengd, maar kunnen wel gelijktijdig verschillende experimenten worden uitgevoerd. Gelijktijdige experimenten kunnen in voorkomende gevallen wenselijk zijn, bijvoorbeeld indien het gaat om het toetsen van andere aspecten of om te toetsen wat de onderlinge invloed is van de nieuwe werkwijze. Zoals hierboven is toegelicht wordt getoetst of de met het uitvoeren van gelijktijdige experimenten geen afbreuk doet aan het veilige en vlotte verloop van het scheepvaartverkeer. Het veilige en vlotte verloop van het scheepvaartverkeer is en blijft namelijk het uitgangspunt.

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

*De leden van de fractie van de **ChristenUnie** wijzen erop dat de Raad van State in zijn advies enkele kritische noten heeft gekraakt over de experimenteerbepaling in artikel 2a van het wetsvoorstel. De Nederlandse Loodsencorporatie heeft ook gewezen op de staatsrechtelijke problematiek van dit artikel. In 2006 heeft de Raad van State een checklist voor intern gebruik opgesteld waarin experimentele wetgeving wordt getoetst aan de hand van zeven criteria. Het tweede criterium gaat over een duidelijke en afgebakende grondslag. Dit criterium stelt dat het onderwerp van het experiment «zo concreet en nauwkeurig mogelijk» moet worden begrensd.*

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

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen of de formulering van de doelstelling van de mogelijke experimenten kunnen leiden tot rechtsonzekerheid. Bij het formuleren van het artikel – de grondslag om een experiment bij amvb nader uit te werken – zijn de door de leden genoemde uitgangspunten in ogenschouw genomen. Ook zijn de wensen van het Loodswezen en de gebruikers meegewogen om in de toekomst op andere manieren hun bedrijfsvoering in te richten. De regering is van mening dat een balans is gevonden in enerzijds ruimte bieden voor experimenten die momenteel nog niet geheel uitgekristalliseerd zijn, en anderzijds voldoende duidelijkheid bieden voor alle betrokkenen door het onderwerp van een mogelijk experiment in de wet vast te leggen. Voorbeeld is de opname van een maximale en aaneensluitende periode waar binnen geëxperimenteerd mag worden. Naar aanleiding van het advies van de Afdeling is artikel 2a en de bijbehorende toelichting daartoe verduidelijkt. Voorts is als waarborg opgenomen dat in de amvb waarin de randvoorwaarden van het experiment worden opgenomen, ook een nadere concretisering van het doel van het experiment wordt opgenomen. Daarnaast worden alle partners in de loodsdienstketen betrokken bij het inrichten en evalueren van een experiment. Dit is, naast zekerheid en duidelijkheid voor betrokkenen en ter borging van de belangen opgenomen in de Scheepvaartverkeerswet, bijvoorbeeld ook noodzakelijk om te beoordelen of een experiment is geslaagd. Deze waarborgen tezamen voorkomen dat er rechtsonzekerheid ontstaat bij bijvoorbeeld het Loodswezen of de gebruikers van loodsdiensten.

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

De beloodsing van zeeschepen draagt in belangrijke mate bij aan de veiligheid en het vlotte verloop van de scheepvaart. Uitgangspunt in de Loodsenwet is en blijft dat de loods aan boord adviseert. Door middel van experimenten is het echter mogelijk om te beoordelen of met een andere wijze van functie-uitoefening de belangen uit de Scheepvaartverkeerswet voldoende worden beschermd, bijvoorbeeld indien een loods vanaf een andere locatie adviseert, of door de loods meer directe sturing te geven. Een andere wijze van functie-uitoefening is in de nabije toekomst wellicht wenselijk of zelfs noodzakelijk om ontwikkelingen of innovaties te stimuleren. De afgelopen tien jaren tonen aan dat deze ontwikkelingen en innovaties hard kunnen gaan. Zoals in de introductie is aangegeven, is het beleid en de nadrukkelijke wens van de regering om dergelijke ontwikkelingen te stimuleren. Met artikel 2a wordt de mogelijkheid geboden om door middel van experimenten aan te tonen dat deze ontwikkelingen en de rol van de registerloods daarbij geen afbreuk doet aan de publieke belangen, voordat daarover een definitief besluit wordt genomen.

Het vijfde criterium van de Raad van State benadrukt het tijdelijke karakter. Het gebruikt woorden als «zo beperkt mogelijk». Kan de regering aangeven hoe dit criterium in de wet is verankerd?

De regering licht graag toe hoe het tijdelijke karakter in het wetsvoorstel is verankerd. Bij het opstellen van het artikel is, in overleg met betrokkenen, gesproken over de maximale duur van een mogelijk experiment. Enerzijds is het van belang dat een experiment niet oneindig voortduurt en beperkt wordt in de tijd. Dit komt ook de rechtszekerheid ten goede. Anderzijds is het van belang dat met een experiment voldoende resultaten worden behaald. Daartoe is gekomen tot een maximale duur van vijf jaren. Deze termijn is een in de wetgeving vaker voorkomende termijn bijvoorbeeld voor het evalueren van wetgeving. Dit geeft een indicatie dat binnen deze periode conclusies kunnen worden getrokken. Een experiment kan ook korter duren als daartoe aanleiding is, bijvoorbeeld in geval en experiment als meer risicovol wordt ingeschat of als op korte termijn veel resultaten kunnen worden behaald. Bij de beslissing over de looptijd van een experiment moet het bovengenoemde criterium van de Afdeling om een experiment niet langer te laten duren dan nodig, worden meegewogen. Als waarborg is opgenomen dat de termijn achtereenvolgend moet zijn. Dit voorkomt een experiment van bijvoorbeeld twee jaren, een tussenpauze van acht jaar en dan nog een experiment van twee jaren. Dit draagt bij aan de rechtszekerheid en sluit aan bij het criterium om de termijn zo beperkt mogelijk te houden.

De Minister van Infrastructuur en Waterstaat,
B. Visser