

Loodsplicht Nieuwe Stijl 2011

Door Jan Willem Verkiel – projectleider

Leeswijzer en toelichting op de vorm

In het voorliggende document van de werkgroep *Loodsplicht Nieuwe Stijl 2010-2011* wordt voorgesteld het huidige loodsplichtsysteem te vervangen door een eenduidig systeem van Pilot Exemption Certificates (PEC). Daarbij is in de werkgroep rekening gehouden met regionale verschillen. Bestuurlijke aspecten en de relatie met de buurlanden België en Duitsland spelen daar onder meer een rol bij. Ook verschilt de mate waarin men al ervaring heeft opgedaan met verklaringhouders, opleidingen en examens van regio tot regio. De werkgroep heeft oog voor deze regionale verschillen en geeft daarom in deze brief een advies hoofdlijnen en gaat niet in op de ideeën die in een vervolgtraject per afzonderlijke regio nog verdere uitwerking behoeven.

In het navolgende stuk wordt telkens gesproken van bevoegde autoriteit. In Zeeland wordt daarmee de Permanente Commissie (PC)¹ bedoeld en in de overige regio's de rijkshavenmeesters in die regio's.

Eerst wordt de aanleiding kort geschetst, vervolgens wordt er een korte samenvatting gegeven van de denkrichting, gevolgd door uitgangspunten en basisprincipes. Tenslotte worden er aanbevelingen gedaan over het vervolg.

Aanleiding

Er bestaat al jaren lang een vraag bij reders en overheid om de loodsplicht te flexibiliseren en te differentiëren. Toch is er sinds 2002 weinig veranderd. In 2009 hebben de rijkshavenmeesters² en loodsen, mede op verzoek van het ministerie, besloten om het onderwerp in een bredere context te plaatsen en men heeft een gezamenlijke toekomstvisie opgesteld, waarin men gemeenschappelijke zorgen en kansen heeft gedefinieerd. Deze visie is met de Minister en de Tweede kamer gedeeld. Daaruit voortvloeiend heeft men het platform omgedoopt tot Innovatie platform en één van de eerste zaken die men heeft willen aanpakken was logischerwijs het hervormen van de loodsplicht.

Bovendien heeft de minister van I&M de Tweede Kamer in 2010 toegezegd om bijzondere aandacht te schenken aan innovaties bij het Loodswezen en de flexibilisering en differentiatie van de loodsplicht in het bijzonder. Deze roep wordt eveneens ondersteund door de reders en zeehavens. De rijkshavenmeesters en loodsen hebben de wens geuit in de toekomstvisie om de loodsplicht eenduidiger te organiseren met oog voor kwaliteit en handhaving van de veiligheid.

In 2010 is een werkgroep samengesteld uit vertegenwoordigers van de rijkshavenmeesters en loodsen³. Daar zijn ideeën ontwikkeld die in eerste instantie aan de verschillende

¹ Regio Scheldemonden is beheersgebied van het Gemeenschappelijk Nautisch Beheer (GNB) de loodsplicht is hier niet geregeld in artikel 10 van de Scheepvaartverkeerswet maar in artikel 9 van het Scheldereglement (opgesteld door Nederland en Vlaanderen)

² Rijkshavenmeesters van Zeeland, Rotterdam, Zuid-Holland, IJmond en Noord-Nederland. Hier geen PC dus.

³ Rijkshavenmeesters IJmond, Noord-Nederland en Rotterdam. Later aangevuld met Zeeland.

rijkshavenmeesters⁴ zijn voorgelegd en in tweede instantie aan de stakeholders in de regio's⁵. Mede op basis van die consultaties zijn er in IJmond en Rotterdam al ideeën ontwikkeld voor de regionale invulling van de gekozen lijn en is er landelijk een voorstel op hoofdlijnen (denkrichting) opgesteld om voor te leggen aan de minister. Als de minister, gesteund door het Parlement, kiest om aan te sluiten bij deze gekozen richting, dan ligt er een tijd van wetswijzigingen en regionale invulling op details voor ons. Daarmee zouden zowel de reders, kapiteins, havens als rijkshavenmeesters en loodsen geholpen zijn.

Voorstel op hoofdlijnen: denkrichting

Er is gekozen voor een eenduidig systeem van Pilotage Exemption Certificates (PEC) waarbij deze vrijstellingen op de loodsplicht voor een kapitein, zijn schip en voor een specifieke bestemming verkregen kunnen worden op basis van *opleiding* en *examen*. Er zullen twee niveaus komen; PEC A en PEC B op basis van desbetreffende *risicoprofielen* bepaald.

Dat betekent voor de huidige praktijk dat:

- Register Loodsplicht Kleine Zeeschepen op termijn zal verdwijnen
- Ontheffingen op termijn verdwijnen. Huidige ontheffinghouders komen in een nieuwe PEC (B) structuur terecht. Zij zullen op een billijke manier benaderd worden en de kans krijgen om hun vrijstelling om te zetten in een PEC (B).⁶
- Verklaringen van vrijstelling omgezet worden in een PEC structuur. Verklaringhouders zullen hun verklaring omgezet zien worden naar een PEC A.
- Huidige kapiteins op registerschepen zullen op een billijke manier benaderd worden en de kans krijgen om hun vrijstelling om te zetten in een PEC (B) structuur.

Beoogde verschillen met de huidige situatie:

- Lengtegrenzen zijn niet langer alles bepalend. De beoordeling of een kapitein-schip in zijn/haar omgeving (bepaald door zijn bestemming) in aanmerking komt voor een PEC traject zal gebaseerd worden op een risico beoordeling en desbetreffende normen dienen ook gerelateerd te worden aan het risico profiel.
- Kapiteins zullen meerdere schepen en/of meerdere bestemmingen op een PEC kunnen laten bijschrijven, mits zij aan de te stellen eisen voldoen (ervaring uitgedrukt in aantal bezoeken per jaar en opleidingsresultaten vertaald naar de examenuitslagen).
- Meer maatwerk voor de klant. Meer zekerheid voor de bevoegde autoriteit omdat de kapitein in kwestie altijd bekend zal zijn en beoordeeld is.
- Regionalisering: meer bewegingsvrijheid voor de bevoegde autoriteit. Mogelijke verschillen tussen de regio's.

Regiovoorzitters Loodsencorporaties Noord, Rotterdam en Zeeland. Later is ook regiovoorzitter IJmond betrokken.

⁴ Noord-Nederland, IJmond en Rotterdam

⁵ Zie bijlage

⁶ In regio's waar Registerschepen een ontheffing hebben gekregen zal wellicht anders omgegaan worden met het overzetten dan in regio's waar ontheffinghouders en registerschepen twee gescheiden groepen zijn. In Rotterdam worden de ontheffinghouders bijvoorbeeld zondermeer omgezet in PEC B houders. In Scheldemonden is dat niet het geval.

Maatregelen die genomen zouden moeten worden

- Landelijk raamwerk opzetten om regionale ontwikkelingen mogelijk te maken
- Regionale regelgeving ontwikkelen
 - Herziening Scheldereglement door commissie herziening Scheldereglement
- Regionale commissies opzetten
- Regionale opleidingen en examens ontwikkelen

Vanaf het moment dat er wettelijk sprake is van het begrip PEC A en PEC B:

- De huidige verklaringhouders krijgen een PEC A. Zij zullen onder de nieuwe voorwaarden vallen, maar in praktijk merkt deze groep er niet veel van.
- De huidige ontheffinghouders (inclusief de registerschepen die in sommige regio's ontheffingen hebben gekregen) krijgen een PEC B. Zij zullen onder de nieuwe voorwaarden vallen, maar in praktijk merkt deze groep er niet veel van.⁷
- Register Loodsplicht Kleine Zeeschepen zal in de volgende stappen omgevormd moeten worden;
 - Het Register dient per regio gesegmenteerd te worden. Zo ontstaan er vier registers waar de regionale autoriteit mee verder moet. De administratie dient in handen te komen van de regionale commissie of de rijkshavenmeester.
 - Er dient een opname stop te komen; er worden geen nieuwe aanvragen gehonoreerd.
 - Het Register dient opgeschoond te worden (schepen die verkocht zijn naar het buitenland en/of gesloopt zijn, etc. en die nog wel in het Register staan)
 - Kapiteins (en reders) van registerschepen (tenzij men al een ontheffing heeft) moeten de volgende procedure voorgelegd krijgen:
 - Men krijgt een nader te specificeren periode de tijd om aan frequentie opbouw te doen (per schip/kapitein/bestemming) die op 6 calls per jaar of hoger ligt⁸.
 - Kapiteins en/of reders zijn er zelf voor verantwoordelijk om aan te tonen dat desbetreffende kapitein aan boord van desbetreffende schip, desbetreffende reis heeft gemaakt. Dit kan onder meer door journaalvoering te overleggen.
 - Kapiteins die na dat jaar aantoonbaar 6 calls⁹ of meer hebben gehaald krijgen voor desbetreffend schip (en bestemming of traject bij doorvaart) een tijdelijk PEC B (zonder dat men examen hoeft te doen).
 - Daarna volgt nog een jaar dat men moet aantonen (dat kan de rijkshavenmeester nu zelf omdat de kapitein een PEC heeft en zich

⁷ Zie ook noot 6.

⁸ Dit aantal van 6 calls zal mogelijk per regio verschillen. Het is hier genoemd om het voorstel beter te kunnen duiden.

⁹ Huidige eisen die gesteld worden aan ontheffinghouders zijn 12 calls per twee jaar, in deze vertaald naar 6 calls in één jaar. Een call is een bezoek en dat betekent één reis naar binnen en één reis naar buiten.

iedere keer als zodanig moet melden) aan de 6 calls per jaar te komen en men moet uiteraard zonder problemen of incidenten varen.

- Als men frequent en zonder problemen heeft gevaren met de tijdelijke PEC B, wordt deze omgezet in een normale PEC B.
- Na deze periode van twee jaar wordt het Register definitief gesloten en is de status van BiBu, Denemarkenvaarder, Rijnschip of lage kruiplijncoaster geen argument meer om zonder loods te mogen varen op vaarwater waar de loodsplicht geldt.

Uitgangspunten en basisprincipes bij het voorstel

- Het huidige **veiligheidsniveau** blijft minimaal gehandhaafd. Dat betekent impliciet dat er in alle regio's een duidelijk, gekwantificeerd beeld moet zijn van het huidige veiligheidsniveau en dat deze in de toekomst getoetst moet worden. Het meten van het veiligheidsniveau gebeurt tenminste op basis van ongevalcijfers en incidentenregistratie¹⁰.
- In terminologie wordt aangesloten bij de internationale praktijk en er wordt alleen nog gesproken van **Pilot Exemption Certificates** (PEC) in plaats van de diverse vrijstellingen die er momenteel bestaan (zoals ontheffingen en verklaringen van vrijstelling).
- In de basis is alle zeescheepvaart loodsplichtig. Vrijgestelde scheepvaart kan te allen tijde door de rijkshavenmeester **ad-hoc loodsplicht** opgelegd krijgen als de situatie (weer, verkeer, vaargedrag etc) daar om vraagt.
- PEC's worden alleen afgegeven op de **persoon** (kapitein) in combinatie met een **schip** en een **bestemming** (vaartraject, afmeerlocatie), waarbij de persoon in kwestie altijd beoordeeld wordt middels opleiding en examen en het schip en bestemming worden beoordeeld op het risico profiel. Dit komt tegemoet aan de wens van de rijkshavenmeesters (binnen het Innovatieplatform) om in deze context nadrukkelijk aandacht geven aan de *human factor* en het risico profiel (*risk based*).
- Parameters die worden meegenomen in de beoordeling van het risico profiel zijn tenminste:
 - Scheepslengte "over alles" (l.o.a.)
 - Deadweight
 - Bezoekfrequentie.
 - Windvangend oppervlak
 - Is men de Engelse en/of Nederlandse taal machtig?
 - Voorstuwingsinstallatie (dubbelschroefs / enkelschroefs)
 - Type roer (Schilling / Becker / conventioneel)
 - Is desbetreffend schip uitgerust met boegschroeven / hekschroef?
 - Vervoert het schip gevaarlijke lading in bulk (gevaarlijke lading nader te specificeren in landelijke raamwet.)?
 - Vervoert het schip passagiers?

¹⁰ Het kan aangevuld worden met meer kwalitatieve risicobeoordelingen en proces kpi's bijvoorbeeld binnen een safety management systeem. Het is aan de bevoegde autoriteit hoe hij of zij in zijn of haar regio de meting van veiligheid vorm geeft. Landelijk stuit het registreren van ongevalsdata (Monitoring Nautische Veiligheid) op allerlei problemen en bezwaren. Daar ligt nog een aanzienlijke uitdaging.

- Is het schip tijgebonden?
 - Zijn er andere diepgangsbepalingen voor dit schip of desbetreffende vaartraject?
 - Heeft het schip structureel sleepbootassistentie nodig?
 - Bijzonderheden bestemming en/of vaartraject
- De kleinste schepen blijven, net als het nu het geval is, categoriaal vrijgesteld. De lengtegrens voor deze categorie verschilt, net als nu het geval is, variërend van 65 meter l.o.a. tot 155 meter l.o.a. Deze regionale verschillen zijn gebaseerd op de karakteristieken van desbetreffende loodsplichtige vaarwateren en dienen gerespecteerd te worden.
 - Categoriaal vrijgestelde werkschepen worden alleen vrijgesteld gedurende desbetreffende werkzaamheden (zoals het nu ook is).
 - Marineschepen blijven categoriaal vrijgesteld, vanwege verdragsrechterlijke afspraken. In praktijk nemen marineschepen overigens vaak wel een loods.
 - Het voorstel is nadrukkelijk gebaseerd vanuit de gedachte van [regionalisering](#). De verantwoordelijkheid voor de afgifte van PEC's ligt bij de bevoegde autoriteit. Regelgeving in deze wordt zoveel als mogelijk belegd op regionaal niveau.
 - Er wordt uitgegaan van de [vier loodsen regio's](#) IJmond, Noord-Nederland, Rotterdam-Rijnmond en Scheldemonden.
 - De regio's dienen onafhankelijk van elkaar een eigen invulling te kunnen geven binnen de [landelijk op te stellen kaders en bandbreedtes](#). Harmonisatie op landelijk niveau wordt in die zin losgelaten. De relatie in de Scheldemonden met Vlaanderen en op de Eemsmonding met Duitsland is mede bepalend voor de eventuele hervormingen in desbetreffende regio's. IJmond en Rotterdam-Rijnmond mogen daardoor niet belemmerd worden, maar andersom ook niet.
 - [Normering](#) gebeurt zoveel als mogelijk op regionaal niveau, vanuit de gedachte dat normen een relatie moeten hebben met het risicoprofiel en dat dit risico profiel per definitie locatie gebonden is.
 - Rijkshavenmeesters en loodsen werken nauw samen in toedeling, opleiding en examinering. Daartoe kunnen in de regio's [regionale commissies](#) opgezet worden. Er zullen duidelijke samenwerkingsafspraken gemaakt moeten worden die geen onduidelijkheid laten bestaan over het uitgangspunt dat de bevoegde autoriteit bepaalt wie er loodsplichtig zijn en wie er vrijgesteld kunnen worden (ad-hoc en structureel) en dat de loodsen betrokken worden vanwege hun expertise en kunde.
 - Het Loodswezen heeft een unieke positie en is met redenen de enige aanbieder van loodsdiensten. Mogelijke [pseudo-loodsdienst](#) druist daar tegenin. Bevoegde autoriteiten en loodsen zullen dat ook nadrukkelijk willen voorkomen. Kandidaten die in aanmerking willen komen voor een PEC moeten kunnen bewijzen dat ze een vast dienstverband hebben bij desbetreffende reder en aangemonsterd zijn op desbetreffende schip. Bovendien zal het aantal schepen dat een PEC houder op zijn PEC mag bij laten schrijven beperkt blijven.¹¹

¹¹ Daar is bijvoorbeeld contact met de Rotterdamse short sea stakeholders over geweest en het bleek dat de wens vanuit de markt niet veel afweek van de aantallen die men in die regio voor ogen had.

- Het stelsel dient inzichtelijk te zijn voor de scheepvaart. Redenen waarom een kapitein voor zijn schip en bestemming al dan niet een PEC kan behalen dienen **éénduidig** te zijn¹². Die eenduidigheid uit zich in de combinatie van risico beoordeling en opleiding en examinering voor alle schepen op een enkele uitzondering na.
- Het voorstel komt tegemoet aan de ambitie om regeldruk te verminderen en het streven naar **subsidiariteit** (wet- en regelgeving op een lager niveau dan het landelijke te beleggen als dat kan).
- Het voorstel sluit aan bij de ambities die voortkomen uit het van kracht worden van **de ZBO kaderwet** en de implicaties daarvan waar het ministerie van I&M invulling aan moet geven.
- De voorstellen worden in overleg met de **stakeholders** ontwikkeld. Daartoe zijn diverse partijen geconsulteerd (zie bijlage) en gedurende de nadere regionale invulling en praktijk van morgen zullen stakeholders op frequente basis betrokken blijven.
- De bepaling van de huidige **loodsplichtige vaarwateren** (loodsmansvaarwater) valt buiten deze projectopdracht. Dat wil niet zeggen dat de discussie erover niet legitiem zou zijn.

Aanbevelingen vervolg

- Decharge huidige werkgroep door rijkshavenmeesters en loodsen in het Innovatieplatform
- Overleg ministerie I&M (DGLM en HDJZ) en vertegenwoordigers van het Innovatieplatform Rijkshavenmeesters en Loodsen over het vervolgtraject.
- Afhankelijk van de reacties van de Minister en Tweede kamer op de voorgestelde ingeslagen weg kunnen er meerdere sporen gevolgd worden.
 - *Landelijke werkgroep* die wet- en regelgeving voorbereid om een landelijk kader te schetsen. DGLM en HDJZ zullen daarin leidend zijn. De bevoegde autoriteiten kunnen zowel nautische als juridische expertise leveren.
 - *In overleg met Vlaanderen de Commissie herziening Scheldereglement nieuw leven inblazen om Scheldereglement aan te passen*
 - *Regionale werkgroepen* om ieder op eigen tempo onder eigen voorwaarden:
 - Opzet regionale samenwerking tussen bevoegde autoriteit en loodsen
 - Regionale normen bepalen binnen landelijke bandbreedte (frequentie-eis PEC A en PEC B, definiëren havengebieden/bestemmingen, invulling risico beoordeling en toedeling PEC traject, aantallen schepen en/of bestemmingen op één PEC , etc.)
 - Procedures voor het behandelen van PEC-aanvragen.
 - Opzetten opleidingen en examens.
 - Procedures voor het behouden van een PEC
 - Handhaving opzetten.
 - Noord-Nederland en Scheldemonden zullen dit moeten vatten in de relatie en afspraken met respectievelijk Duitsland en Vlaanderen.

¹² Momenteel bestaan er historische gegroeide soorten vrijstellingen die niet echt eenduidig zijn. Register schepen worden nu vrijgesteld vanwege hun constructie, werkschepen in bepaalde gevallen vanwege de werkzaamheden, ontheffinghouders (op persoon) o.m. op basis van bezoekfrequentie en een toets en verklaringhouders (op persoon) o.m. op basis van bezoekfrequentie, opleiding en examen.

- Amsterdam en Rotterdam zullen waar mogelijk en nuttig samenwerken.

BIJLAGE: STAKEHOLDER MANAGEMENT

Geconsulteerde partijen:

Noord-Nederland

- *Rijkshavenmeester Peter Struik*
- *Havenbeheerder Harlingen*
- *Groningen Seaports*

IJmuiden

- *Rijkshavenmeester Janine van Oosten*
- *Haven Amsterdam*
- *Directeur en Havenmeester Zeehaven IJmuiden-Velzen*
- *Havenmeester Beverwijk*
- *Hans Peter Weterings namens Rijkshavenmeester Den Helder-Koninklijke Marine*
- *ORAM*
- *Boomsma Shipping*

Rotterdam

- *Rijkshavenmeester René de Vries*
- *VRC Short Sea overleg*
 - *Delta Shipping Agency*
 - *SAMSKIP*
 - *FESCO ESF*
 - *VRC cargadoors*
 - *Unifeeder*
 - *Koninklijke Burger Groep B.V.*
 - *BG Freight Line*
- *Havenbedrijf Rotterdam N.V. (business managers short sea, nautische dienstverleners en Havenontwikkeling)*

Scheldemonden

Gemeenschappelijk Nautische Autoriteit (Eric Adan)