

## Scheepvaart: Veilig & Vlot

### Scheepvaartbegeleiding en loodswezen



woensdag 27 mei 1998  
 'Het Pand' Universiteit Gent

Proceedings

S



## Voorwoord

In deze reader zijn de lezingen van het symposium "Scheepvaart: Veilig & Vlot, scheepvaartbegeleiding en loodswezen" dat op woensdag 27 mei jl. in Gent werd gehouden, gebundeld.

De lezingen zijn op twee verschillende manieren weergegeven, enerzijds betreft het een uitgeschreven tekst van de hand van de spreker, anderzijds is het een kopie van de sheets die de spreker heeft gebruikt bij de lezing.

Van de laatste spreker, de heer Bruyninckx, is geen tekst opgenomen. Dit had alles te maken met de aard van zijn lezing c.q. het verzoek van de organisatoren om een synthese van de dag te maken en topics ter discussie aan te dragen.

Naast de teksten van de lezingen zijn in de bundel ook opgenomen de samenvatting van het rapport Frissen en de samenvatting van het rapport Brokx. Het eerste als ondersteuning van de lezing van Prof. Frissen zelf en het tweede vanwege het feit dat het een vervolg daarop is. Bovendien werden beide rapporten ook door diverse sprekers aangehaald.

Als toelichting op de status van beide rapporten nog het volgende:

Het rapport Frissen is het resultaat van een studie die onder begeleiding van de commissie Brede Heroverweging Loodswezen (de zgn. Cie Frissen) tot stand is gekomen, maar die verder geen beleidsstatus heeft. Het advies van de "MDW- werkgroep Loodsen" (de zgn. Cie Brokx) is uitgegaan van de resultaten van de Frissen studie en heeft daarop een advies uitgebracht welk integraal als kabinetsvoornemen door het Nederlandse kabinet is overgenomen. Het kabinet heeft tevens besloten, na inspraak van belanghebbenden op dit kabinetsvoornemen, een kabinetsbesluit te formuleren hetgeen tenslotte zal worden omgezet in beleid.

De organisatie vond plaats onder auspiciën van de Internationale Schelde Faculteit en het Maritiem Instituut Universiteit Gent met medewerking van de havenbedrijven van Antwerpen en Gent, Zeeland Seaports, Rijkswaterstaat directie Zeeland, Hogeschool Zeeland en Dow Benelux.

De organisatie van dit symposium werd mede mogelijk gemaakt door financiële bijdragen van:

- Rijkswaterstaat directie Zeeland, afdeling Scheepvaart en Infrastructuur;
- Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap, departement Leefmilieu en Infrastructuur, administratie Waterwegen en Zeewezen,;
- Gemeentelijk Havenbedrijf Antwerpen;
- Havenbedrijf Stad Gent;
- Zeeland Seaports;
- Gentse Havengemeenschap.

Tenslotte, en niet op de laatste plaats, werd deze dag mogelijk door de bijdrage en medewerking van sprekers en panelleden van diverse bedrijven en instellingen.

## **Inhoudsopgave**

Voorwoord	2
Inhoudsopgave	3
Prof. Dr. E. Somers, "Verkeersbegeleidingssystemen op de Westerschelde"	4
Mr. K. Polderman, "Verkeersbegeleiding: een state of the art"	6
Kapt. Y. Goossens, "Het aanlopen van zeehavens - situatieschets door een zeevarende"	13
Drs. J.M.H.G. Philippen, "Veiligheid en economie"	15
A.G. Nauta, "Veiligheid, dienstverlening en mededinging in het loodsen"	19
Ir. J. Strubbe, "Naar een reorganisatie van het Vlaamse loodswezen"	25
Prof. Dr. D. Frissen, "Een brede heroverweging van het loodswezen"	30
" <b>Samenvatting</b> " uit 'Het Loodswezen heroverwogen' van de commissie Brede Heroverweging Loodswezen onder voorzitterschap van Prof. Dr. P.H.A. Frissen, pag. 7-9, juni 1997.	33
" <b>Samenvatting en aanbevelingen</b> " uit 'Project Marktwerking, Deregulering en Wetgevingskwaliteit' van de MDW-werkgroep loodsen onder voorzitterschap van Mr. G.Ph. Brokx, pag. 5-10, april 1998.	37

## “Verkeersbegeleidingssystemen op de Westerschelde”

Prof. Dr. E. Somers, directeur Maritiem Instituut Universiteit Gent

Vandaag zijn we reeds aan de derde aflevering toe in de reeks 'MARITIEME SYMPOSIA' die wordt ingericht door het Maritiem Instituut van de Universiteit Gent onder de auspiciën van de Internationale Schelde Faculteit. Dit bij uitstek Belgisch-Nederlands initiatief, zal zich beraden over de thematiek van de scheepvaartbegeleiding en het loodswezen. Zoals ook tijdens de vorige afleveringen zijn wij er ditmaal in gelukt om een reeks vooraanstaande sprekers en panellisten voor dit symposium te kunnen strikken. Onze werkzaamheden zien er als volgt uit.

Na deze beknopte inleiding, wordt een *state of the art* naar voor gebracht inzake de verkeersbegeleiding. Hierbij is het de bedoeling een algemeen overzicht van nationale en internationale ontwikkelingen rond VTS te geven. Vervolgens wordt het thema vanuit de optiek van de zeevarende belicht. Waarna de vraag naar een veilige scheepvaart in het licht van de economische activiteiten in de havens van de Westerschelde aan de orde komt. Het geheel sluiten we deze voormiddag af met een discussie waarvoor, dacht ik, voldoende tijd wordt uitgetrokken. In de namiddag zullen we dan de thema's zoals veiligheid, dienstverlening en concurrentie in het loodsen aan de orde brengen met tevens een indringend verhaal over de reorganisatie van het Vlaamse loodswezen. Tenslotte wordt een wetenschappelijke benadering van het loodswezen naar voor gebracht die zal toelaten de aspecten verbonden aan regionale differentiatie, deregulering en marktwerking te bekijken.

We rekenen op de heer Bruyninckx, directeur-generaal van het gemeentelijk havenbedrijf Antwerpen om de synthese van de dag en de topics ter discussie aan te reiken die dan tijdens de paneldiscussie onder leiding van Kapitein De Wilde, directeur-generaal havenbedrijf Stad Gent, zullen worden behandeld. Ik ben ervan overtuigd dat dit symposium ertoe zal bijdragen om de thematiek van de verkeersbegeleiding in ruime zin - dus inbegrepen de problematiek van het loodsen - ook voor een breder publiek duidelijk te stellen.

Sta me toe U even, ter inleiding, enkele eenvoudige bedenkingen ter overweging te geven inzake de bestaande verkeersbegeleidingssystemen op de Westerschelde. De bedoeling van deze inleiding is enkel en alleen de trend te zetten voor de rest van de dag. Inderdaad het thema van dit symposium is scheepvaart : veilig en vlot , dit betekent dus ook dat de thematiek van de veiligheid aan de orde dient te komen. Wanneer wij de verschillende scheepvaartbegeleidingssystemen met inbegrip van de informatiesystemen even overlopen, dan worden we geconfronteerd met een menigvuldigheid van activiteiten. Er blijkt niet direct een tekort te zijn aan systemen, misschien wel aan systematiek. De vraag of al deze systemen dan ook substantieel bijdragen tot de veiligheid voor de scheepvaart, is een andere zaak die in de loop van deze dag ongetwijfeld zal behandeld worden. Naar mijn mening is het niet altijd eenvoudig om de waarde van de diverse betrokken informatie en verkeersbegeleidende systemen te kunnen inschatten. Een vaststelling die toch enigszins tot nadenken stemt, is dat men bij mijn weten tot hertoe er nog niet in gelukt is een volledig geïntegreerd systeem tot stand te brengen. Hiermee bedoel ik een duidelijke koppeling van de informatiesystemen aan de verkeersbegeleidingssystemen en waarbij men de verschillende havens op deze manier ook met mekaar in verbinding stelt. Indien we spreken over de Westerschelde is het vanzelfsprekend onvermijdelijk om niet alleen de Vlaamse Havens met elkaar te verbinden maar dient er ook een koppeling te worden beoogd met de Nederlandse Scheldemondhavens.

Dankzij de ontwikkelingen in de digitale elektronische dataverwerking is het duidelijk dat een geweldige evolutie heeft plaats gevonden op het vlak van het loodsen van schepen, het beheersen van de administratieve en operationele problematiek hieraan verbonden, en de verkeersbegeleiding in het algemeen. In dit opzicht is bijvoorbeeld de inwerkingtreding van het loodswezen information systeem



(L.I.S.), een uitstekend voorbeeld. Dit L.I.S. laat toe op elk ogenblik de loods te volgen zodanig dat steeds geweten is waar hij zich bevindt. Op die manier is het ook perfect mogelijk een meer beheersmatig systeem uit te werken voor het inzetten van de loodsen. Of deze volgmogelijkheid ook door de loodsen in kwestie volledig in dankbaarheid wordt afgenomen blijft een andere vraag.

Dames en Heren, met ampele overwegingen wil ik niet meer dan even uw aandacht trekken op de grote diversiteit en verscheidenheid die er bestaat inzake de verkeersbegeleidingssystemen en de daaruit voortvloeiende problemen. We oordeelden het dan ook vanzelfsprekend en noodzakelijk dat aan deze thematiek vanuit wetenschappelijke hoek en vanuit praktische hoek voldoende aandacht zou worden besteed. Dit is de opdracht - niet méér maar ook niet minder - die wij ons gesteld hebben voor dit Maritiem symposium.

## **“Verkeersbegeleiding: een state of the art”**

**Mr. K. Polderman**, hoofd van de afdeling Verkeersmanagement van het Directoraat-Generaal Goederenvervoer (DGG) van het Nederlandse Ministerie van Verkeer en Waterstaat


### **Inhoud**

- Introductie
- Ontwikkelingen internationaal
- Gerelateerde ontwikkelingen
- Toekomstblik

 Verkeersbegeleiding: een "state of the art"


### **Introductie**

- Veilige en vlotte afwikkeling scheepvaartverkeer
- Verkeersmanagement
- Verkeersinstrumentarium
- Verkeersbegeleiding; VBS / VTS
  - interactief
  - integrerend
  - coördinerend
  - flow-management

 Verkeersbegeleiding: een "state of the art"

## Ontwikkelingen internationaal (1970-1985)

- VTS symposia
- IALA-VTS committee
  - IALA
  - IAPH
  - IMPA
  - EHMA / IHMA
  - IFSMA
- IMO-guidelines for VTS (1985)

 Verkeersbegeleiding: een "state of the art"


## Ontwikkelingen internationaal (1986-1998)

- EU: COST-301
- IALA-VTS committee
  - world VTS guide
  - VTS manual
  - training & certification
  - herziening VTS-guidelines
  - aid to navigation?
- IMO-subcttee on safety of navigation (NAV)
  - SOLAS regulation V/8-2
  - nieuwe VTS-guidelines: RES A.857(20)(1997)

 Verkeersbegeleiding: een "state of the art"

## Ontwikkelingen internationaal 1974 SOLAS convention chapter V regulation V/8-2: Vessel Traffic Services

1. Vessel traffic services (VTS) shall be designed to contribute to the safety of life at sea, safety and efficiency of navigation and the protection of the marine environment, adjacent shore areas, work sites and offshore installations from possible adverse effects of maritime traffic.

 Verkeersbegeleiding: een "state of the art"

**Ontwikkelingen internationaal  
1974 SOLAS convention chapter V  
regulation V/8-2: Vessel Traffic Services**

2. Contracting Governments undertake to arrange for the establishment of VTS where, in their opinion, the volume of traffic or the degree of risk justifies such services.



Verkeersbegeleiding: een "state of the art"

**Ontwikkelingen internationaal  
1974 SOLAS convention chapter V  
regulation V/8-2: Vessel Traffic Services**

3. Contracting Governments planning and implementing VTS shall, wherever possible, follow the guidelines developed by the Organization. The use of a VTS may only be made mandatory in sea areas within the territorial sea of a coastal State.

(ENTRY INTO FORCE: 1999)



Verkeersbegeleiding: een "state of the art"

**Ontwikkelingen internationaal  
IMO resolution A.857(20): guidelines for VTS**

**I: Guidelines and criteria for VTS**

- Preamble
- Definitions and clarifications
- General considerations for VTS
  - \* objectives
  - \* responsibilities and liability
  - \* VTS services
  - \* communication and reporting
  - \* organization
  - \* participating vessels
- Guidance for planning and implementing VTS



Verkeersbegeleiding: een "state of the art"



## Ontwikkelingen internationaal IMO resolution A.857(20): guidelines for VTS

II: Guidelines on recruitment, qualifications and training of VTS operators

- Preamble
- Introduction
- Objectives and authority
- Framework
- Prerequisites for the system
- System parameters
  - \* recruitment and selection
  - \* qualifications
  - \* training
  - \* certification
- Determining skill and knowledge requirements



Verkeersbegeleiding: een "state of the art"

## Ontwikkelingen internationaal IMO resolution A.857(20): guidelines for VTS

Definition of VTS:

A service implemented by a Competent Authority, designed to improve the safety and efficiency of vessel traffic and to protect the environment. The service should have the capability to interact with the traffic and to respond to traffic situations developing in the VTS area.



Verkeersbegeleiding: een "state of the art"

## Ontwikkelingen internationaal IMO resolution A.857(20): guidelines for VTS

VTS services:

An **information service** is a service to ensure that essential information becomes available in time for on-board navigational decision-making;

A **navigational assistance service** is a service to assist on-board navigational decision-making and to monitor its effects;

A **traffic organization service** is a service to prevent the development of dangerous maritime traffic situations and to provide for the safe and efficient movement of vessel traffic within the VTS area.

Allied services:

**Allied services** are services actively involved in the safe and efficient passage of the vessel through the VTS area.



Verkeersbegeleiding: een "state of the art"

## Ontwikkelingen internationaal IMO resolution A.857(20): guidelines for VTS

Preamble:

(...)

Being aware that vessel traffic services have been provided in various areas and have made a valuable contribution to safety of navigation, improved efficiency of traffic flow and the protection of the marine environment;

(...)

Recognizing that the level of safety and efficiency in the movement of maritime traffic within an area covered by a vessel traffic service is dependent on close co-operation between those operating the VTS and participating vessels;

(...)



Verkeersbegeleiding: een "state of the art"

## Ontwikkelingen internationaal IMO resolution A.857(20): guidelines for VTS

General considerations: (1)

(...)

The benefits of implementing a VTS are that it allows identification and monitoring of vessels, strategic planning of vessel movements and provision of navigational information and assistance. It can also assist in prevention of pollution and co-ordination of pollution response.

The efficiency of a VTS will depend on the reliability and continuity of communications and on the ability to provide good and unambiguous information.

(...)



Verkeersbegeleiding: een "state of the art"

## Ontwikkelingen internationaal IMO resolution A.857(20): guidelines for VTS

General considerations: (2)

(...)

Where two or more Governments have a common interest in establishing a VTS in a particular area, they should develop a co-ordinated VTS on the basis of an agreement between them. Where a co-ordinated VTS is established, it should have uniform procedures and operations.

(...)

In planning and establishing a VTS, the Contracting Government(s) should:

(...)ensure that the VTS authority is provided with sufficient staff, appropriately qualified, suitably trained and capable of performing the tasks required (...)



Verkeersbegeleiding: een "state of the art"

## **Ontwikkelingen internationaal IMO resolution A.857(20): guidelines for VTS**

General considerations: (3)

(...)

The navigational assistance service is especially important in difficult navigational or meteorological circumstances or in case of defects or deficiencies.

(...)

A distinction should be made between the provision of navigational information, being a relay of information extracted from the VTS sensors and the traffic image, and the provision of navigational advice, where a professional opinion is included.



Verkeersbegeleiding: een "state of the art"

## **Gerelateerde ontwikkelingen Reporting, tracking and tracing**

- Mandatory reporting (SOLAS V/8-1)
- EU-richtlijn 93/75: HAZMAT
- NEREUS ⇒ EUMIS



Verkeersbegeleiding: een "state of the art"

## **Gerelateerde ontwikkelingen Scheepsuitrusting**

- Communicatie / GMDSS
- Navigatie / GNSS-(d)GPS
- Navigatie / INS-ECDIS / RCDS
- Transponders / AIS



Verkeersbegeleiding: een "state of the art"

## Gerelateerde ontwikkelingen

### Vessel traffic management and information services

- VTMISS
- Koppeling VTS - VTS
- Koppeling VTS - Allied services
- Koppeling VTS - GMS
- EU: 4KP - TEN

Verkeersbegeleiding: een "state of the art"

## Toekomstblik

- Integratie ontwikkelingen
- Ship - shore data links
- Veranderende vraag naar navigatie-ondersteuning
- Flexibilisering aanbod van navigatie-ondersteuning
- CIE Frissen ⇒ MDW-advies ⇒ stelseldifferentiatie
- Inspelen op verdere (o.a. technologische) ontwikkelingen

Verkeersbegeleiding: een "state of the art"



## **“Het aanlopen van zeehavens - situatieschets door een zeevarende”**

**Kapt. Y. Goossens, Kapitein ter lange omvaart**

Terwijl veel partijen met scheepvaartbegeleiding te maken hebben, is het uiteindelijk de scheepsstaf welke het al dan niet goed functioneren ervan aan den lijve ondervindt. Een beschrijving van de verwachtingen vanuit het standpunt van de zeevarenden is dan ook een niet te verwaarlozen gegeven.

Het is duidelijk dat bij het aanlopen van een meestal weinig of zelfs onbekende zeehaven, de scheepsstaf geconfronteerd wordt met een brede waaier elementen, welke voor haar niet steeds voorspelbaar of controleerbaar zijn. De scheepvaartbegeleiding - in de breedste zin van het woord - zal dan ook, van op afstand of aan boord, een aantal functies moeten waarnemen om het schip te helpen zo optimaal mogelijk de volledige aanloop te realiseren.

Om tot een beschrijving van deze functies te komen, verdelen we deze aspecten onder in het nautisch-technische, het commerciële, het menselijke en de veiligheid.

Met het nautisch-technisch aspect wordt simpelweg "het vinden van de weg naar de kaai en terug naar zee" bedoeld.

Terwijl tijdens de dagen voorafgaand aan de aanloop aan boord reeds voorbereidingen worden getroffen om zoveel mogelijk gegevens te verzamelen over de haven en de te verwachte moeilijkheden, blijven veel onzekerheden van lokale of toevallige aard onbekend.

Scheepvaartbegeleiding zal dan ook, als een gids bij een bezoek aan een vreemde stad, het schip moeten opvangen, begeleiden en voorzien van informatie. Om deze drie functies naar behoren te kunnen vervullen is het vanzelfsprekend dat de scheepvaartbegeleider in staat zal moeten zijn zich volledig te kunnen inleven in de situatie aan boord. Dat ex-zeevarenden dit kunnen als geen ander is duidelijk.

Als tweede aspect kunnen we de veiligheid aanhalen. Het woord veiligheid is op zichzelf een nogal abstract gegeven, waaraan verschillende partijen nogal eens verschillende definities of graden toeschrijven.

Voor de scheepsstaf betekent dit zowat het volgende: met een minimum aan risico's tegen de kaai komen en terug buiten varen, en bij ongelukken beschikken over oplossingen en alternatieven. De scheepvaartbegeleiding zal er dan ook moeten voor zorgen dat het schip weg gehouden wordt van allerlei obstructies, zoals zandbanken, en de haven wordt binnen geleid volgens de lokale gebruiken en reglementen.

Een veiligheid van 100 % is echter onmogelijk. Als er dan toch iets voorvalt, dan zal de scheepvaartbegeleider zeker en vast een steunpilaar moeten zijn voor de kapitein, niet alleen om snel een goede oplossing te vinden voor het bestaande probleem, maar ook om aan de hand van zijn kennis, alternatieven te formuleren.

Voor wat het commercieel aspect betreft, vertrekken we vanuit de vaststelling dat scheepvaart gepaard gaat met miljardeninvesteringen.

Omdat aan boord de kapitein de mandataris van zijn reder is en daardoor een hoeksteen voor wat het commerciële avontuur betreft, is het dan ook te begrijpen dat ook hij de havenkosten en vooral het tijdverlies zo beperkt mogelijk wenst te houden. Wachten op een loods om te kunnen binnenvaren, of met een vertrekkensklaar schip tegen de kaai, en onnodig oponthoud van schepen bij loodswissels dienen vanzelfsprekend vermeden te worden.



Scheepvaartbegeleiding moet dan ook vlot, snel en creatief zijn.

Trouwens, verloren tijd is niet enkel verloren geld, doch ook het nutteloos rekken van het verblijf van het schip in de voor haar meest gevaarlijke zone: de haven. Om dit alles te mijden zal de scheepvaartbegeleiding:

- juist moeten kunnen inschatten met welke maximale vlotheid en snelheid hindernissen op de rivier, het kanaal of in de kustwateren kunnen genomen worden;
- niet op zich mogen laten wachten en een JIT service moeten leveren;
- organisatorisch alle vormen van tijdelijk oponthoud of nutteloos vertragen van schepen moeten minimaliseren.

Tot slot is er het menselijk aspect. Op dit ogenblik wordt gevaren met een kleiner aantal mensen op grotere, meer ingewikkelde schepen welke meer hoogwaardige goederen vervoeren. Als we hieraan het wereldwijd tekort aan goed geschoolde officieren toevoegen, is het duidelijk dat aan boord van de huidige schepen een bemanning van gemiddeld lagere kwaliteit een hogere werkdruk te verwerken krijgt.

Bij het aanlopen van een haven zal de scheepvaartbegeleiding dan ook, opnieuw, een bijzonder belangrijke functie toebedeeld krijgen: het aanvullen van het scheepsteam. De aanwezigheid van een scheepvaartbegeleider zal dan ook niet enkel een belangrijke vermeerdering zijn van het aantal personen dat het schip van op de brug voert en van de aanwezige kennis en ervaring in het vaargebied. Scheepvaartbegeleiding zal er voornamelijk uit bestaan zich te integreren in dat scheepsteam en eventuele tekortkomingen aan te vullen. Tekortkomingen die zich aan boord voornamelijk kunnen situeren op het gebied van gebrekkige kennis van de Engelse taal en fatigue.

Om te besluiten kunnen we stellen dat een goede, snelle en vlotte scheepvaartbegeleiding niet slechts een verlangen is van havens. Ook zeevarenden voelen de nood aan. Het streven naar een verbetering van deze diensten, ook als dit leidt tot een rationalisatie van de bestaande, kunnen wij dan ook enkel toejuichen, niet alleen uit onze eigen naam, maar ook uit naam van onze reder.

Niettemin is het zo dat scheepvaartbegeleiding, of zij nu van op afstand geschiedt of ter plaatse, aan duidelijke voorwaarden moet voldoen, of blijven voldoen:

- ze moet een betrouwbare gids zijn met een uitgebreide lokale en scheepsgebonden ervaring;
- ze moet veiligheid garanderen en in noodsituaties kunnen helpen;
- ze moet commercieel ingesteld zijn en een vlotte, betaalbare JIT-service verlenen;
- ze moet begrijpend en verantwoordelijk zijn en zich volledig integreren in het scheepsteam.

Het verwaarlozen of ontbreken van deze functies, of van één ervan, zal in elk geval een grotere belasting betekenen voor de scheepsstaf, wat op zijn beurt dan weer aanleiding geeft tot een kwalitatief lagere en minder rendabele aanloop van de haven door het schip.

## **“Veiligheid en economie”**

**Drs. J.M.H.G. Philippen, Algemeen Directeur Zeeland Seaports**

### *1. De veiligheid van de economie.*

Hoe veilig kan een economie zijn, die niet zonder grootschalig transport kan. De toenemende verwevenheid van de wereldeconomie zorgt ervoor dat al meer dan 15% van het Bruto Wereld Produkt op de een of andere manier tussen landen wordt getransporteerd. Binnen het intercontinentale transport wordt daarvan meer dan 90% over water vervoerd. Bij een steeds maar stijgend exportaandeel zou dit een toenemend aantal scheepsbewegingen en ceteris paribus in de nautische toegangswegen tot het achterland een toenemend risico op calamiteiten betekenen.

Er zijn echter ook bewegingen die "countervailing" werken. De transportkosten slokken een steeds groter deel van de produktkosten op. Een van de oorzaken daarvoor is, dat schaalvergroting en technologische vooruitgang in de produktie van grondstoffen, halffabrikaten en eindprodukten sneller worden geïntroduceerd dan in de transportsector.

Daarom zien wij nu ook een versnelde schaalvergroting bij de grote rederijen, bij de schepen en in de havens, alsmede een versnelde introductie van informatie technologie.

Parallel daaraan zien we nieuwe methoden om de transportkosten omlaag te brengen, zoals integraal ketenbeheer en de versnelde introductie van Informatie Technologie in de logistieke keten. Dat geldt trouwens niet alleen voor de zeevaart, maar ook voor de binnenvaart en dat zeker na de liberalisatie.

Voor de veiligheid betekent dit enerzijds grotere schepen, maar anderzijds ook minder schepen. Omdat de nieuwe schepen zijn toegerust met de jongste technologie, betekent dit dat in de nautische toegangswegen tot het achterland de risico's per saldo kunnen afnemen, mits de voorzieningen in termen van toegankelijkheid (ik denk daarbij met name aan tweede zeesluizen) voor de nautische toegangswegen niet wordt verwaarloosd.

Daarnaast wordt de nationale en internationale regelgeving verder aangescherpt om substandaardschepen zoveel mogelijk uit onze vaarwateren te weren. Dat is een goede zaak, maar de veiligheid is m.i. ook gediend bij:

- een adequaat handhavingsbeleid;
- het stimuleren van goed gedrag.

Bij dat laatste denk ik aan de beloning van schepen die aan de jongste stand van de techniek voldoen, zowel op het punt van het materieel als voor wat betreft de kwaliteit van de bemanning ("Green Award"). Een goede manier om dat te doen is het geven van kortingen aan boven-standaardschepen.

De hamvraag blijft uiteraard of iedereen dezelfde formules hanteert als veiligheid, havengeld en werkgelegenheid bij elkaar worden opgeteld.

Veiligheid zal altijd als concurrentiemiddel kunnen worden misbruikt. Maar veiligheid kan ook worden misbruikt om concurrentie uit te sluiten en om politieke en maatschappelijke verantwoordelijkheden niet te nemen.

Het is m.i. de taak van de verantwoordelijke autoriteiten om "calculated risks" te nemen. Immers geen welzijn zonder economie en geen economie zonder risico's.

En, zoals bij alle economische variabelen die misbruikt kunnen worden in de strijd om het marktaandeel, moet ook hier internationale coördinatie en "benchmarking" plaatsvinden en dan met name op het punt van de handhaving en niet alleen op het punt van de formele incorporatie van allerlei internationale regels en richtlijnen in de nationale wetgevingen.

Daarmee hebben we eigenlijk al gepreludeerd op het tweede deel van mijn inleiding. Vooral eer daartoe over te gaan, eerst iets over het bereikte veiligheidsniveau en dan met name in de Westerschelde.

Over de afgelopen acht jaar bedroeg het aantal ongevallen op de Westerschelde minder dan 200, of nog geen 25 per jaar. Als men dat aantal relateert aan het jaarlijks aantal scheepsbewegingen van 200.000, dan is dat minder dan eentiende promille, ofwel minder dan  $10^{-4}$ .

Kijkt men naar het aantal potentieel calamiteuze ongelukken, dan daalt de kans op een ongeluk nog eens met een factor 100. De kans op zo'n ongeluk is dan kleiner van  $10^{-6}$ .

Dat is overigens een kans die over het algemeen getolereerd wordt bij de veiligheidsnormen voor kerncentrales en chemische complexen, waar de kans zo klein moet zijn omdat het effect, als het risico zich manifesteert, erg groot kan zijn.

$$\text{Risico} = \text{Kans} \times \text{Effect}$$

De mogelijke effecten van een calamiteit met een schip zijn vele malen kleiner dan die van een calamiteit bij een chemisch complex of een kerncentrale.

Bij een vergelijkbare kans is het risico lager en is er derhalve ruimte om dit lagere risico te vertalen in lagere kosten en een hoger economisch rendement van de geïnvesteerde produktiemiddelen (privé en publiek).

Conclusies:

1. Ondanks een enorm beslag op de beschikbare vaarroute door zowel beroeps- als vrije-tijdsverkeer, is het veiligheidsniveau op de Westerschelde erg hoog te noemen. Dat is m.i. in de eerste plaats een groot compliment aan het adres van de Nederlandse en Vlaamse vaarwegbeheerders, die daarmee hun professionaliteit en hun recht van bestaan meer dan bewezen hebben.
2. Het bereikte veiligheidsniveau rechtvaardigt een doorvertaling van het relatief lage risico in lagere veiligheidskosten en een hoger economisch en maatschappelijk rendement van de private en publieke investeringen.

## 2. *De (politieke) economie van de veiligheid.*

Zoals op zo vele beleidsterreinen is er een "trade-off" tussen de mate van overheidsbemoeienis en de kosten voor de gebruikers of de consumenten.

Met name op beleidsterreinen die sterk in de publieke belangstelling staan en als echte overheidstaken worden gezien, zoals veiligheid van de burgers, is het voor politieke gezagsdragers erg moeilijk om gevoelens en feiten van elkaar te scheiden. In de politiek zijn gevoelens maar al te vaak feiten. Aan de andere kant zijn het de verantwoordelijken voor groei en expansie die economische activiteit willen en daarbij passende voorzieningen, zoals schitterende appartementen aan het water die winstgevend verkocht kunnen worden vanwege het uitzicht op varende schepen. Ook, die daar met het oog op de veiligheid van de bewoners niet zouden mogen zijn. De Engelsen zeggen 'you can't have your cake and eat it'.

In de Nederlandse en Vlaamse bestuurscultuur heeft veiligheid dan ook terecht hoge prioriteit.

Dat heeft geleid tot een hoog veiligheidsniveau, maar ook tot te hoge kosten. Ik wil voorop stellen dat dit geen pleidooi voor onveiligheid is. Het bevaren van de Westerschelde zal altijd bijzondere kundigheden en vaardigheden blijven vereisen. Dat kost geld en wie dat niet wil betalen moet daarvan op den duur de rekening betalen.

Het gaat echter niet aan de scheepvaart, te verplichten allerlei nieuwe technologieën te introduceren en tegelijkertijd op het punt van de dienstverlening aan diezelfde schepen een situatie in stand te houden die van kort na Noach is.

Als havenbeheerder ben ik blij met en dankbaar voor het bereikte veiligheidsniveau maar we leven in een tijd waarin niet alleen de kwaliteit telt maar ook de daarbij horende prijs.

Wil deze tot nu toe gegroeide situatie niet een bijzondere variant op de zwaartekracht worden, waarbij vooral de conjunctuur in de Zeeuwse havens omlaag wordt getrokken, zal er nog veel moeten veranderen.

Met name doel ik daarbij op:

- De structuur van de loodsdiensten in Nederland;
- De structuur van de loodsdiensten op de Westerschelde.

Ad 1. De structuur van de loodsdiensten in Nederland.

De verzelfstandiging van het Nederlandse Loodswezen heeft geleid tot een structuur die gekenmerkt wordt door:

- vervanging van een publiek door een privaat monopolie;
- Te veel aandacht voor overheidsdoelstellingen (veiligheid, halen afslankingstaakstellingen) en daardoor:
- te weinig marktwerking;
  - te weinig invloed van de gebruikers of de overheid op de bedrijfsvoering en de tariefstelling;
  - een veiligheidsniveau dat meer geënt is op de (financiële) noden van het loodswezen dan op een efficiënte en effectieve afhandeling van het scheepvaartverkeer in het belang van de concurrentiepositie van de Nederlandse zeehavens.

Hierdoor is een situatie ontstaan, waarbij de Nederlandse loodsen het beste van twee werelden hebben gekregen.

Een private monopolist die niet langer gecontroleerd wordt door de Minister of het budgetmechanisme van de overheid, en die bij gebrek aan marktwerking en toezicht de behaalde efficiency-voordelen voor zichzelf houdt.

Het nastreven van efficiency voordelen wordt bovendien aan de onderkant begrensd. De investeringen en de aard van de verrichtingen worden meer afgestemd op het aantal loodsen en de pensioenproblematiek bij de Loodsencorporatie dan op de jongste technologische ontwikkelingen in het scheepvaartverkeer en de noodzaak om de tarieven continu te verlagen teneinde de concurrentiepositie van onze havens te verbeteren.

De actie van de Minister van Verkeer en Waterstaat om het systeem te laten evalueren, heeft dan ook onze algehele instemming.

Dit geldt à fortiori daar de Zeeuwse havens dreigen te worden fijngemalen tussen enerzijds het randstad- en mainport-denken en anderzijds de subsidiepraktijken in het buitenland.

De Commissie Frissen is vervolgens met een advies gekomen dat m.i. een aantal goede elementen bevat:

- de introductie van concurrentie is goed, alleen de monopolist zal u uit willen leggen dat de veiligheid niet met concurrentie is gediend. Als ik straks met de auto terugrijd, zal ik er toch geheel en al op vertrouwen dat de remmen het doen.
- regionalisering van de regelgeving geeft de mogelijkheid rekening te houden met lokale omstandigheden;
- aanpassing wetgeving maakt het mogelijk meer vrijstellingen en verklaringhouderschappen te geven en meer gebruik te maken van de nieuwste technieken op het gebied van de scheepvaartverkeersbegeleiding.

Dat dit niet ten koste van de veiligheid hoeft te gaan bewijst de situatie in de laatste jaren, waarbij het aantal verklaringhouders sterk is toegenomen, zonder dat dit negatieve effecten voor de veiligheid heeft gehad.

Negatieve punten zijn:

- de sterke bestuurlijke oriëntatie en het daarbij achterblijven van de economische argumentatie;
- de sterke Rotterdamse oriëntatie (geen kruissubsidiëring).

De Commissie Frissen gaat voorbij aan het feit dat met het verloren gaan van de landelijke structuur ook de voordelen van het produceren op grote schaal verloren gaan. De nu verlieslatende regio's leveren immers een substantiële bijdrage aan de overhead.

Er zou m.i. derhalve gezocht moeten worden naar een landelijke structuur, waarbij de schaalvoordelen in stand blijven, maar ook een aantal weeffouten in het systeem hersteld kunnen worden. Bij dat laatste dient gedacht te worden aan onder andere het beter afspiegelen van de met een verrichting gepaard gaande kosten in de tarieven, de tucht van de markt en het doorbreken van gegroeide internationale verhoudingen.

Daar komt het tweede element naar voren dat door de Commissie Frissen bekwaam onder het tapijt is gestopt, namelijk:

#### Ad 2. De Traktaat-problematiek.

Introductie van concurrentie is goed, maar het kan niet zo zijn dat in Nederland concurrentie wordt geïntroduceerd zonder dat het tevens voor de Nederlandse Schelde-havens mogelijk is van die concurrentie te profiteren. Wij willen niet de dupe worden van het eeuwenoude verdeel- en heersspel tussen Nederland en België.

Het Traktaat betekent in zijn essentie vrije doorvaart en is verworden tot een systeem dat Antwerpen loodstarieven garandeert die onder die van de Zeeuwse havens liggen, terwijl de te loodsen afstanden groter zijn.

Ik zie ook goede mogelijkheden om de schade voor Antwerpen zo beperkt mogelijk te houden, namelijk door na de afschaffing van het Traktaat te streven naar één loodsdienst voor de Westerschelde die in licentie wordt uitgegeven en waarin het draagvlak voldoende groot is om onder de huidige tarieven te blijven.

De Commissie Brokx heeft de aanbeveling van de Commissie Frissen nagenoeg geheel overgenomen, maar gelukkig meer aandacht gevraagd voor de specifieke problematiek in de Westerschelde.

### 3. Conclusie.

Beloodsing hoort onderdeel te zijn van een totaalpakket aan havendiensten. Met andere woorden, het Loodswezen kan zich niet langer buiten de orde plaatsen zonder tot de orde te worden geroepen.

De weg naar deze ideale situatie zal gepaard gaan met de deflatie van een aantal ego's, maar de maritieme industrie moet vooruit kijken om de toekomstige noden op de meest effectieve en acceptabele manier te tackelen.

Ik las recentelijk dat het loodsen van zeeschepen beschreven wordt als "uren van verveling, doorspekt met momenten van pure opwinding en angst". Ik hoop dat mijn inleiding u geen additionele verveling heeft gebracht maar wel uw belangstelling voor de toekomst van de Westerschelde havens verder heeft vergroot.



## "Veiligheid, dienstverlening en mededinging in het loodsen"

A.G. Nauta, Voorzitter Nederlands Loodswezen Regio Scheldemonden

### *Introductie*

Daar waar vanaf de vroegste tijden zeeschepen behoefte hadden aan hulp om op lokale wateren te varen, ontstonden loodsdiensten.

De geschiedenis over de loodsdiensten op de Schelde gaat in ieder geval terug tot het jaar 286 na Christus. Scheldeloods Carausius riep zichzelf toen uit tot keizer en regeerde tot 293 over Brittannië. Door de toename van de internationale scheepvaart werd de economische groei van de lage landen meer en meer afhankelijk van het zeeverkeer. De havensteden gingen steeds meer het belang inzien van betrouwbare loodsen. Deze loodsen waren vrije beroepsbeoefenaren, net zoals nu.

Dit leidde tot regelgeving, zoals het Zeerecht van Wisbye en de Waterrechten van Damme. Daarvan zijn de vonnissen van Damme uit ±1200 de oudste antieke geschriften over het zeerecht, althans voor zover het de lage landen betreft.

Reeds toen was er sturing door havens en overheden in verband met economische en publieke belangen. Na een, historisch gezien, korte periode dat het loodsen en de loodsdienst als rijkstaak werden gezien, van ongeveer 1900 tot 1988, werd op 1 september 1988 het Nederlands Loodswezen verzelfstandigd. Wel bleef een verrekensysteem met de overheid bestaan.

De financiële resultaten van dit verrekensysteem vielen de overheid tegen; men had meer afdracht uit de loodsgelden verwacht dan men feitelijk kreeg. Op grond van het budgettaire systeem verwachtte men hetzelfde surplus uit de loodsgelden als vóór de verzelfstandiging. In 1992 werd de volledig financiële scheiding overeengekomen. Deze is wettelijk geformaliseerd in de Loodsenwet en Scheepvaartverkeerswet van 1995.

### *Voordelen van de verzelfstandiging in 1988?*

Dit als kader voor het tweede deel van mijn lezing, over de discussie over mededinging in de loodsdienstverlening. Allereerst enkele succesvolle ontwikkelingen.

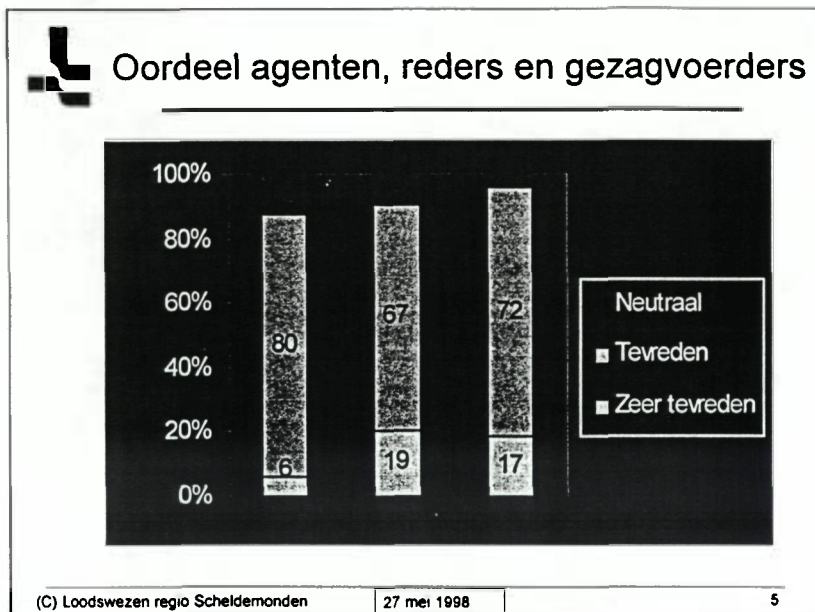
\* De realisatie van een hoog veiligheidsniveau, waarmee wij situaties proberen te vermijden.

Nog geen 0,1% van de geloodste schepen op de Schelde overkomt tijdens een loodsreis een schadevaring, variërend van een deuk tot erger. Oorzaken zijn een mechanische storing, de weersomstandigheden of menselijk falen.

Wij stellen onze beschikbaarheid af op de vraag, dat wil zeggen: zonodig beperking van verlofuitgifte en oproepen uit vrije dagen. Verder dragen de multivalent inzetbare loodsen bij aan een grotere beschikbaarheid in geval van extreme drukte bij één der diensten.

Wij kunnen natuurlijk zelf zeggen dat onze diensten goed zijn, maar onze klanten kunnen dat veel beter beoordelen. Daarom hebben wij dit door NIPO laten onderzoeken. Welnu, verreweg de meeste klanten van het Loodswezen zijn tevreden tot zeer tevreden.

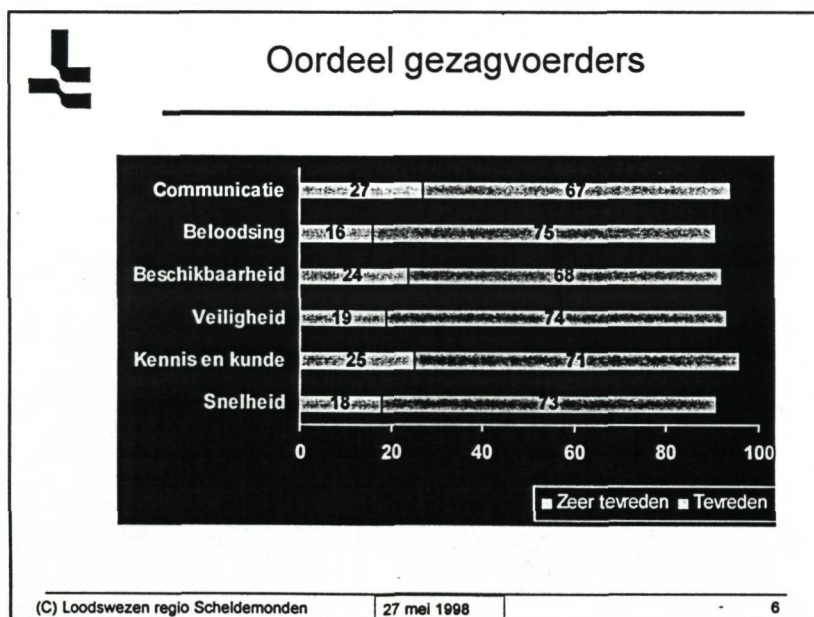
Grafiek 1: NIPO-onderzoek: Oordeel agenten, reders en gezagvoerders



Bij de gezagvoerders ging het bijvoorbeeld om de volgende aspecten:

- Communicatie, beloodsing, beschikbaarheid, veiligheid, kennis en kunde en snelheid.

Grafiek 2: NIPO grafiek: Oordeel gezagvoerders



\* Kwaliteitsverbetering door verbeterde selectie en opleiding:

Over onze opleiding: in de voorselectie vinden wij de volgende aspecten van belang:

- bij voorkeur kapiteinsbevoegdheid als aanname-eis ;
- strenge medische controle en psychologische test;
- toetsing van het probleemoplossend vermogen en inzicht.

Tijdens de opleiding worden aspirant-registerloods begeleid door mentoren. De opleiding kost nu per aspirant-registerloods in de regio Scheldemonden 70.000,- Euro en duurt 13 maanden.

**\* Klantgericht werken en kwaliteitsborging:**

Wat die klantgerichtheid betreft: de klant heeft recht op een hoge gegarandeerde kwaliteit, zowel van het facilitair bedrijf als van de individuele loods. Hij betaalt daar tenslotte voor.

Op onze kwaliteitsborging zal ik hier niet te veel ingaan. U ziet hier in elk geval dat kwaliteit ook de volgende jaren onze volle aandacht heeft.

Er zijn tal van nieuwe beloodsingsmiddelen ontwikkeld, en met andere zijn wij nog intensief bezig:

- Jol, snelle tender, heli en de Swath.

De SWATH Small Waterplane Area Twin Hull; een catamaran-achtig vaartuig. Zeer rustig in zeegang omdat het geen drijfvermogen op de waterlijn heeft. Het vaartuig is met actieve vinnen uitgerust. Geschikt als station schip, en komt als tender langs het te beloodsen schip.

De modelproeven zijn afgerond, met de aanbesteding wordt gewacht tot we meer duidelijkheid hebben over onze nieuwe positie en het toekomstige veiligheidsbeleid.

Ik heb geen afbeeldingen van het Elektronisch Vademecum, of over het Informatie Distributie Systeem betreffende Hydro-Meteo dat we samen met Vlaanderen hebben ontwikkeld. Verder vindt onderzoek plaats naar het DGPS-systeem voor positiebepaling met behulp van een draagbare ontvanger. Kortom, we hebben veel ontwikkeld de laatste tien jaar, maar zijn nog volop bezig met nieuwe beloodsingsmiddelen.

Ook is de frequentiekorting geïntroduceerd. De omvang van deze korting bedraagt nu in totaal bijna 8 miljoen Euro.

En last but not least: sinds 1995 heeft het Loodswezen indirect invloed op de tarieven. De kosten voor de scheepvaart zijn sindsdien landelijk met 9 miljoen Euro gedaald.

**Grafiek 3: Ontwikkeling loodsgeldtarieven 1988 -1996**



U ziet hier dat sinds 1995 de loodsgelden onder de prijsindex blijven. Tot 1995, toen het Loodswezen geen enkele invloed op de tarieven had, zijn ze sterk gestegen.

### *Mededinging.*

De discussie over mededinging is een algemene trend voor tal van sectoren. Over een aantal sectoren was men er tot voor kort over eens dat daar concurrentie niet mogelijk of wenselijk is. Maar zelfs deze sectoren worden nu doorgelicht. Het credo van de EU is dan ook gericht op meer toegankelijkheid van de markt. Dit zijn inmiddels ongeveer alle markten die men kan bedenken, al dan niet vanachter het bureau.

In Nederland kennen we de MDW-operatie (Marktwerking, Deregulering en Wetgevingskwaliteit) en een politiek breed gedragen vrije mededingingsgedachte, zij het dat óók in de politiek de vraag steeds sterker wordt gesteld of dit nu wel zo'n goede gedachte is. Het eindrapport van de werkgroep Markt en Overheid uit 1997 geeft bijvoorbeeld een aantal redenen aan voor juist de *instandhouding* van een privaats monopolie. Redenen omtrent bijvoorbeeld het milieu en veiligheid.

Echter, de marketeers hebben nog ruim baan. Voor het Loodswezen zijn twee rapporten relevant:

- Het eerste "Het Loodswezen heroverwogen" van de commissie Brede Heroverweging Loodswezen onder voorzitterschap van Prof. Dr. P.H.A. Frissen, uitgebracht juni 1997.
- Het tweede is de aanvullende rapportage van de MDW-werkgroep loodsen onder voorzitterschap van Mr. G.Ph. Brokx, van april 1998.

Het rapport Frissen heeft een hoog wetenschappelijk en theoretisch gehalte. Echter, het noemt afspraken en verdragen uit het verleden, naar mijn mening vrij luchthartig, als *obsoleet*. Dit betekent: achterhaald, in onbruik geraakt. Hoe kan men dit nu stellen over het Scheldetraktaat?... Waar de vrije loodskeus in staat.

Het rapport Brokx heeft geen wetenschappelijke inslag, wat op zichzelf geen bezwaar hoeft te zijn. Wel erg is dat Brokx naar mijn mening een mededingingsmodel presenteert dat op geen enkele manier recht doet aan de praktijk. Bovendien schuift Brokx de essentiële problemen voor zich uit.

De adviezen van deze vrije-markt-denkers zijn door de verschillende invalshoeken bovendien nogal tegenstrijdig. Ik geef u een paar voorbeelden:

- \* Volgens Frissen moet de beroepsorganisatie, de NLC, blijven bestaan als openbaar lichaam van beroep. Die beschouwt Frissen kennelijk noodzakelijk voor de kwaliteitsborging. Volgens Brokx moet de NLC juist worden opgeheven. Hij beschouwt de NLC als bescherming van het domeinmonopolie en daarmee als drempel voor potentiële toetreders;
- \* Volgens Frissen moet het Facilitair bedrijf Loodswezen van de loodsen onteigend worden. Volgens Brokx is dit niet nodig en doet de markt zijn werk;
- \* Volgens Frissen zal kruissubsidiëring tussen de verschillende vormen van nautisch dienstverlening nodig zijn. Volgens Brokx zullen in zijn model geen kruissubsidies nodig zijn;
- \* Volgens Frissen dienen er regionale autoriteiten te komen met publieke en private taken, ter vervanging, in zijn ogen, van een huidige hybride constructie. Dit betekent echter, naar mijn overtuiging, tot een nieuwe hybride constructie, met vier nieuwe monopolies. Brokx wil de publieke taken van de NLC aan regionale overheden, die nog niet nader zijn benoemd, overdragen. Wat hij hiermee precies wil, is nog niet helemaal duidelijk.

Zo worden deze adviezen een grabbelton.

Tevens zijn beide rapporten deels inconsequent en achterhaald.

"Inconsequent" is het rapport Frissen daar waar het gaat om de Scheldevaart. Frissen stelt dat ons deel van de Scheldevaart, de 27,5%, een marktactiviteit wordt waarbij de Nederlandse regering er op zal blijven toezien dat de haven van Antwerpen niet zal worden benadeeld.

Dit is in strijd met de marktwerking en de Europese gedachte.

En het Nederlandse Loodswezen zal niet accepteren dat de beloodsing op de Nederlandse havens en



slechts haar deel van de Scheldevaart onder marktwerking valt. Indien er vrije concurrentie moet komen, dan voor de volle 100% van de Scheldevaart.

"Achterhaald" is het rapport Brokx zeker op een aantal punten aangaande de marktwerking. Ik citeer: "het marktmechanisme of de onzichtbare hand van Adam Smith zorgt er als regel voor dat vraag en aanbod met elkaar in evenwicht komen, zowel in prijs als kwaliteit." Dit is een Schotse econoom die leefde in het jaar 1750.

Deze meneer Smith stelde dat arbeid de primaire bron van volksrijkdom is en volgens hem is arbeid het voortbrengen van stoffelijke goederen. De volledige stelling van Smith luidt:

"Ieder kent zijn **eigen belang** het beste en degene die dit **nastreeft** draagt, geleid door een onzichtbare hand, bij tot het algemeen belang."

Wij moeten toch *niet* terug in de tijd van 1750, met stellingen als het nastreven van het eigen belang.

### *Mededinging in het Scheldebekkengebied*

Ik wil nu wat nader ingaan op de mededinging in het Scheldebekkengebied. Het in volledige mededinging uitvoeren van het loodsen en beloodsen leidt tot *onaanvaardbare nadelige* gevolgen voor de havens en de havenindustrie.

Ken uw geschiedenis!

Het principe van de loodskeuze op de Vlaamse Scheldehavens is in het Scheldetraktaat van 1839 vastgelegd: "Het zal aan de keus van elk schip staan dat zich langs de Schelde vanuit volle zee naar België, of van België naar volle zee begeeft om zodanige loods te nemen als het zal verkiezen." Hierdoor hebben tot 1939 beide loodsdiensten in concurrentie gevaren. Zij waren gedwongen om overal langs de rivier en op zee in een Loodsdienst te voorzien en zo mogelijk beter en sneller te werken dan de andere natie.

Dit leidde niet slechts tot inefficiënte bedrijfsvoering bij beide diensten, maar ook tot hoge kosten.

Na de Tweede Wereldoorlog bleek dat het anders kon en om "**redenen van doelmatigheid**" is op basis van de overeenkomst uit 1939 de Regeling Loodsdienst 1966 vastgesteld. Hierin is de verdeling 27,5% - 72,5% opgenomen en de uitwerking daarvan over de afzonderlijke trajecten. Eveneens opgenomen in het nieuwe Scheldereglement, dat op 11 januari 1995 werd ondertekend en hopelijk op korte termijn wordt geratificeerd.

We weten dat de transportsector, waarvan het Loodswezen een wezenlijk onderdeel uitmaakt, dienstverlenend is aan de havenindustrie.

De toegevoegde waarde en de werkgelegenheid zitten dan ook voornamelijk in die havenindustrie.

Havens en industrie, economie en werkgelegenheid zijn daarom sterk afhankelijk van een goed functionerende loodsdienst. Het is eveneens bekend dat de kwaliteit van het loodsen en de vlotheid van de beloodsing de kern vormen.

Het Scheldebekken is te vergelijken met een shopping mall. De winkels in zo'n centrum moeten aan dezelfde voorwaarden voldoen, zoals bijvoorbeeld dezelfde openingstijden, en gezamenlijk worden netheid en orde geregeld.

Indien deze zaken goed geregeld zijn zullen zelfs concurrerende winkels het geheel versterken. Evenzo zullen elkaar deels concurrerende havens aan de Schelde hun gezamenlijke positie versterken indien een hoog kwaliteits- en veiligheidsbeleid *eenduidig gezamenlijk* wordt gevoerd.

Let wel, een van de kerntaken van de Europese Commissie is het voorkomen van concurrentievervalsing tussen havens.



Ik zou de volgende stelling willen poneren: De markt bepaalt de prijs, maar niet de waarde. Volgens prof. dr. P.H.A. Frissen bepaalt de markt de prijs. De veiligheid van de samenleving is een deel van die waarde, maar ook de vlotheid en de continuïteit van het loodsen en het beloodsingsproces.

Zowel uit het verleden als het heden is het genoegzaam bekend dat de balans tussen veiligheid en economie in het Scheldebekken heel gemakkelijk uit zijn evenwicht gebracht kan worden.

Deels historisch bepaald maar vooral geografisch. Nederlandse veiligheidsbelangen worden gevoeld als economische beperkingen ten opzichte van Vlaamse havens.

In de huidige situatie vindt het loodswezen dat zij als onderdeel van de veiligheidsinfrastructuur bij moet dragen aan het publieke veiligheidsbelang, ook als zij daar geen aanwijsbaar financieel voordeel mee verkrijgt. Onze organisatie heeft de middelen daarvoor of maakt ze daarvoor vrij. Voorbeelden zijn het bijspringen ten behoeve van de Vlaamse loodsdienst, of de snelle tenders ten behoeve van het loods wisselen, met zover mogelijke scheiding tussen inkomende en uitgaande zeevaart op de rede van Vlissingen.

Het behoeft geen nadere uitleg dat in een volledige marktwerking alleen economische belangen gelden. Overheden zullen het veiligheidsbeleid moeten vaststellen.

De geschiedenis in de Scheldebekken geeft aan dat, zelfs een niet controversieel veiligheidsreglement zoals het Scheldereglement, na ambtelijke overeenstemming en ministeriële goedkeuring niet binnen 10 jaar in werking kan treden.

Het is de vraag of de regionale autoriteiten in dit Scheldegebied, gezien de tegenstrijdige belangen, in staat zullen zijn een gezamenlijk veiligheidsbeleid te reglementeren en te handhaven.

Zonder gebruik te maken van de publieke verantwoordelijkheid en betrokkenheid van de Loodswezens zal dit waarschijnlijk mislukken.

Resumerend wil ik stellen dat de winst van de volledige marktwerking meer ideologisch is dan uit de tarieven zal blijken.

Maar dat u voor dat ideaal de veiligheidsrisico's vergroot, de vlotheid vertraagt, de continuïteit en de gegarandeerde beschikbaarheid vermindert en aan kwaliteit inboet.

Welk een hoge prijs zal de gemeenschap, de havens en de havenindustrie betalen voor het ideaal van de volledige concurrentie.

De voorstellen van het Loodswezen houden meer rekening met het veiligheidsbelang en continuïteit van een efficiënte dienstverlening, in het belang van havens en havenindustrie.

In het kort:

- regionalisering van het verplichtingenstelsel;
- eigen positie van het Loodswezen en andere partijen met betrekking tot de tarieven binnen door de overheid gestelde waarborgen;
- wettelijke kwaliteitsborging via de beroepsorganisatie.

Mededinging is geen doel op zich. Het vergroten van de toegankelijkheid tot de markt leidt tot marktconforme tarieven.

Dus moeten dienstverleners in een *marktpositie* worden geplaatst, maar wel binnen een wettelijk kader dat waarborgen geeft voor de kwaliteit en de continuïteit van de dienstverlening. Niet zozeer wat betreft de loodsen zelf, maar in het belang van de hele havenindustrie.

Ook moeten dienstverleners een eigen tariefpositie hebben, die natuurlijk valt onder het regime van de mededingingswetgeving. Daarin is dus geen plaats voor een eigen economische bevoegdheid van een regionale overheid, zoals door Frissen en Brox wordt bepleit.

Op de Schelde zijn voldoende aanbieders, in de vorm van het Vlaams en Nederlands Loodswezen, die allebei een gelijkwaardige marktpositie dienen te verkrijgen. Daarbij is het belang van de scheepvaart en de havens in het Scheldegebied het meest gebaat bij een zo vergaand mogelijke operationele samenwerking.

## **“Naar een reorganisatie van het Vlaamse loodswezen”**

**Ir. J. Strubbe**, Directeur-Generaal Administratie Waterwegen en Zeewezen, ministerie Vlaamse Gemeenschap

Het is met een groot genoegen dat ik vandaag zal spreken over de reorganisatie van het Vlaamse loodswezen.

De Vlaamse loodsen maken nu deel uit van de administratie Waterwegen en Zeewezen. De loodsen zelf zijn ambtenaren van het Vlaamse Gewest. Het loodsen van zeeschepen is vooral een operationele bezigheid en het ligt dus zeker niet voor de hand dat de overheid deze taak op zich neemt.

Het Vlaamse loodswezen zal nu hervormd worden. Vooraleer ik de stand van zaken toelicht, wil ik eerst onderstrepen dat niet geïmproviseerd mag worden. Ondanks enkele haperingen (zoals vertraging inzake loodstekorten, gestaakte loodsdiensten ingevolge slecht weer) durf ik toch stellen dat het loodsen naar de Vlaamse zeehavens op een professionele manier gebeurt en op een behoorlijk kwaliteitsniveau. De geplande hervorming mag geen afbreuk doen aan dit professionalisme. De hervorming met het oog op een betere dienstverlening moet rekening houden met drie axioma's:

- \* de kwaliteit mag niet verminderen;
- \* het veiligheidsrisico mag niet toenemen;
- \* de exploitatiekostprijs mag niet vergroten.

De Vlaamse regering heeft op 22 oktober 1996 het startsein gegeven tot een grootschalige reorganisatie van het Zeewezen op basis van het rapport "Optimaliseren van het loodsen van zeeschepen naar de Vlaamse zeehavens" opgesteld door mijn administratie. Deze beslissingen waren gebaseerd op een aantal vaststellingen. De Vlaamse regering heeft kennis genomen van de resultaten van de "Enquête naar de werking en de klantvriendelijkheid van de Vlaamse loodsdienst", die werd uitgevoerd van september tot december 1996. De doelgroep van de enquête bestond uit kapiteins, agentschappen en de havenbedrijven van Antwerpen, Gent en Zeebrugge. Uit de resultaten van deze enquête werden de essentiële klantenverwachtingen voor de loodsdienst gedistilleerd.

De kapiteins zijn tevreden over de tijdigheid van de loods op het schip en vinden het essentieel dat deze behouden blijft. Andere aspecten van de dienst die de kapiteins waarderen en behouden willen zien, situeren zich in de bestendigheid van de werking, kwalitatieve informatie, zelfvertrouwen, bekwaamheid en technische kunde van de loods. Zij zouden een betere inpassing van de loods als "teamlid" op de brug, en grotere duidelijkheid in de verantwoordelijkheid van de loods waarderen.

De agentschappen zijn over het algemeen tevreden over de bestendigheid van de loodsdienst, de beschikbaarheid van de loods, zijn tijdigheid aan boord van het schip en zijn inpassing op de brug. Al deze aspecten worden echter als vanzelfsprekend ervaren door de agentschappen. De agentschappen geven blijk van extra waardering voor de flexibiliteit bij het bestellen van de loods. De agentschappen vinden het vanzelfsprekend dat in de toekomst vooruitgang zou gerealiseerd worden in "loodsen op afstand", in beloodsing door middel van helikopters en in de snelheid van afhandeling van de facturatie. Verbeteringen die bijzonder gewaardeerd zouden worden door de agentschappen hebben betrekking op de communicatie met het Loodswezen, een meer commerciële ingesteldheid van het Loodswezen en een lagere kostprijs.

De havenbedrijven (vooral bij de haven van Antwerpen en de kusthavens) zijn globaal gezien ontevreden over de loodsdienst. Zij zien mogelijkheden tot verbetering met betrekking tot de dienstverlening (bestendigheid, beschikbaarheid, polyvalentie), met betrekking tot het gebruik van moderne middelen ("loodsen op afstand", helikopter-beloodsing, communicatie over VTS), en met betrekking tot de

inpassing van de loodsdienst in de haven economie (commerciële ingesteldheid, soepelere vrijstelling, transparante en lagere prijzen).

In het algemeen kan dus gesteld worden dat de havensector van het beleid vooral initiatieven verwacht om:

- \* de tarieven te verminderen;
- \* de dienstverlening uit te breiden.

Voor het verzekeren van de loodsdienst moet de scheepvaart loodsgelden betalen. De inkomst uit deze loodsgelden is onvoldoende om de exploitatiekosten te dekken. Er is dus een deficit dat door de begroting van het Vlaamse Gewest gedekt wordt. Er bestaat voorlopig geen bedrijfsboekhouding van de loodsdienst. De verschillende posten voor uitgaven en inkomsten worden geboekt op verschillende begrotingsposten en de kosten zijn nog niet eenduidig toewijsbaar aan bepaalde acties. Ik schat dat er een deficit is van ongeveer 200 miljoen frank per jaar.

De inzet van het hervormingsprogramma waartoe de Vlaamse Regering beslist heeft is dus zeer ambitieus. De exploitatiekostprijs moet dermate gedrukt worden dat niet alleen het jaarlijks deficit weggewerkt wordt, maar dat tevens nieuwe dienstverlening geboden wordt zonder dat de loodsgelden moeten worden verhoogd, bij voorkeur zelfs met een verlaging van de loodsgelden.

Mijn administratie heeft een hervormingsprogramma uitgewerkt dat inderdaad dit beoogde doel zal realiseren. Op basis van de resultaten van een financiële doorlichting kan ik nu reeds stellen dat, als het hervormingsprogramma volledig uitgevoerd wordt, er in 2003 een loodsdienst kan georganiseerd worden met:

- \* grootschalige helikopter-beloodsing;
- \* loodsen op afstand;
- \* een batig saldo.

De Vlaamse Regering was er zich ten volle van bewust dat het zich niet kon veroorloven de scheepvaartsector te laten wachten tot 2003 om de loodsgelden te reduceren. Daarom werden reeds in 1996 en 1997 maatregelen genomen om de tarieven te reduceren. Ik verwijs hier bijvoorbeeld naar de invoering van de frequentiekorting op de loodstarieven, die sinds 1 januari 1998 van dezelfde orde grootte is als voor de haven van Rotterdam. Bovendien worden in 1998 de loodstarieven niet geïndexeerd en wordt het VBS-tarief niet verhoogd.

Op basis van de beslissing van de Vlaamse Regering van 22 oktober 1996 heeft de Vlaamse minister bevoegd voor het Vervoer, minister Baldewijns, zijn administratie belast met het uitwerken van een langlopende hervormingsprogramma. Dit programma is nu volledig uitgewerkt en wacht nu op de beslissing van de Vlaamse Regering.

Eerste en vooral wil ik opsommen wat reeds concreet uitgevoerd werd. De Vlaamse regering heeft op 1 mei 1997 de administratie Waterwegen en Zeewezen reeds grondig geherstructureerd om de geplande hervorming van het loodswezen beter te laten verlopen. De geografisch verspreide afdeling van het Zeewezen werden gegroepeerd in drie afdelingen met elk een duidelijk takenpakket: de afdeling Loodsen, de afdeling Vloot, de afdeling scheepvaartbegeleiding. De nieuwe structuur schept nieuwe mogelijkheden en de eerste resultaten zijn zichtbaar.

De eigenlijke modernisering van het loodswezen speelt zich af op twee vlakken:

- \* het looddings- en beloodsingsproces wordt geoptimaliseerd en;
- \* het loodswezen wordt verzelfstandigd.

Eerst de optimalisering van het loodsing- en beloodsingproces. Het stappenplan voorziet dat nog in 1998 de algemene loods ingevoerd wordt, die op alle loodstrajecten en voorloodsen op afstand ingezet wordt. Op korte termijn zullen twee fasen in uitvoering gebracht worden.

Fase 1 omvat de gedeeltelijke invoering van de algemene loods in de tweede helft van 1998.

De invoering van deze fase bevat:

- de statutaire invoering van het begrip "algemene loods";
- de introductie van een eerste fase van beloodsing van meerdere trajecten; dit betekent o.m. de invoering van de loodswissel te Terneuzen en de samenvoeging van meerdere trajecten;
- de vervanging van de loodstender Vlissingen- loodsboot door twee snelle redebotten.

De introductie van deze fase impliceert een besparing op de exploitatiekosten die voorlopig geraamd wordt op ca. 50 miljoen frank. Deze besparing is hoofdzakelijk een gevolg van de inzet van de snelle redebotten.

In deze fase is de veralgemeende invoering van helikopter-beloodsing (minimaal 160 miljoen frank exploitatiekosten per jaar) nog niet vereist. De invoering op grote schaal is wel vereist op het ogenblik dat de loodswissel te Vlissingen voor de schepen met bestemming Antwerpen afgeschaft wordt. Dit gebeurt in de tweede fase.

Momenteel gebeurt soms helikopter-beloodsing op initiatief en op kosten van de agentschappen op het ogenblik dat de loodsdienst wegens weersomstandigheden gestaakt is. De jaarlijkse kostprijs bedraagt 10 miljoen frank. Het moderniseringsprogramma voorziet de geleidelijke invoering van de helikopter-beloodsing. De 50 miljoen frank die bespaard wordt na de inzet van de snelle redebotten kan in eerste instantie aangewend worden voor de invoering van helikopter-beloodsing in de periode dat de loodsdienst wegens slecht weer gestaakt is.

Fase 2 bevat de veralgemeende invoering van de algemene loods en is gepland voor 2000.

De invoering van deze fase bevat:

- de invoering van loodsen op afstand op het zeetraject (na de bouw van een aanvullende radartoren in zee);
- het verder uitvoeren van de veralgemeende afschaffing van de loodswissel te Vlissingen (in functie van het aantal beschikbare algemene loodsen);
- het uit de vaart nemen van de loodsboot;
- de veralgemeende invoering van helikopter-beloodsing.

In oktober 1996 heeft de Vlaamse Regering principieel geopteerd voor een verzelfstandiging van het Loodswezen. Mijn administratie heeft alle mogelijke organisatievormen onderzocht, ook de volledige privatisering. Een voorstel werd uitgewerkt en ligt nu ter bespreking bij de Vlaamse regering. Het is mij dus niet mogelijk over een beleidsintentie van de Vlaamse regering te spreken.

Ik hoop dat de Vlaamse regering zal beslissen tot een snelle verzelfstandiging. Wat ook de beginvorm van de verzelfstandigde organisatie moge zijn, de eindvorm kan volgens mij niet veel anders zijn dan een privaat bedrijf.

De Vlaamse regering zal niet anders kunnen dan vaststellen dat de Europese Unie in toenemende mate voorstander is van maximale concurrentie en van op zijn minst doorrekenen van de werkelijke kostprijs van een geleverde dienst aan de gebruiker, dit om concurrentievervalsing te vermijden. Een verzelfstandigd bedrijf zal soepeler en sneller kunnen werken dan de administratie en aldus in staat zijn tegen lagere tarieven te werken. Een verzelfstandigd bedrijf zal ook de concurrentie aankunnen met andere loodsbedrijven.



De Vlaamse regering zal ook niet anders kunnen dan vaststellen dat in de Europese landen gewerkt wordt aan een verzelfstandiging, ja zelfs privatisering van het loodsen. Er is nu zelfs in Nederland een voorstel uitgewerkt om verschillende loodsbedrijven te laten concurreren. Op elk ogenblik zal dus een agent zijn keuze kunnen maken uit een aantal loodsorganisaties en hij zal ongetwijfeld kiezen voor diegene die de beste kwaliteit aan de laagste prijs biedt.

Mijn persoonlijke voorkeur gaat uit naar de snelle oprichting van een interim- NV die tezamen met de overheid de modernisering snel doorvoert, alle dienstverleningspakketten overneemt die met het loodsen te maken heeft en dan binnen enige jaren, bv. tegen 2003, het loodsen van de zeeschepen op een kostendekkende wijze uitvoert.

Dit autonoom Vlaams loodsbedrijf zal dan via een concessie belast worden met het loodsen van zeeschepen, bv. voor een periode van 9 jaar. Wat na deze periode zal gebeuren staat nog niet vast. Eén en ander zal afhangen van het resultaat van overleg met Nederland.

Ik wil hier onderstrepen dat de Vlaamse regering niet over volledige vrijheid beschikt om het loodsen op de Westerschelde naar de havens van Antwerpen en Gent te organiseren. De Westerschelde ligt op Nederlands grondgebied. De organisatie van het loodsen op de Westerschelde vindt zijn basis in het Scheidingsverdrag van 1839 tussen België en Nederland. Sindsdien zijn een aantal afspraken verdragrechtelijk vastgelegd.

Ik som hier twee relevante op:

- de tarieven voor het loodsen naar de haven van Rotterdam mogen nooit lager zijn dan deze voor de Belgische Westerschelدهavens;
- de loodsing naar de Nederlandse havens Vlissingen en Terneuzen gebeurt uitsluitend door Nederlandse loodsen; de loodsing naar de Vlaamse havens gebeurt voor 72,5 % door Vlaamse loodsen en voor 27,5 % door Nederlandse loodsen.

Van deze regels kan slechts afgeweken worden nadat hieromtrent tussen Nederland en Vlaanderen een nieuw volkenrechtelijk akkoord is afgesloten.

Deze relatieproblemen worden besproken in de Belgisch-Nederlandse Permanente Commissie voor Toezicht op de Scheldevaart. Tijdens de 587-ste vergadering van de Permanente Commissie van Toezicht op de Scheldevaart op 4 november 1997 hebben de beide landen een aantal principiële standpunten ingenomen.

De Nederlandse delegatie heeft impliciet toegegeven dat het voor de Nederlandse overheid steeds moeilijker wordt, gelet op de recente interne Nederlandse wetgeving inzake het Loodswezen, om haar verdragsrechtelijke verplichtingen na te leven. Ik wil hier uitdrukkelijk stellen dat tot nu toe Nederland stipt haar verplichtingen nakomt. De tariefvoorstellen niet langer, zoals vroeger, door de Nederlandse overheid worden geconcipeerd, maar door de geprivatiseerde Nederlandse loodsen zelf, in overleg met het bedrijfsleven. Nederland beschikt weliswaar over wettelijke middelen om tarieven op de Westerschelde op te leggen, maar in de praktijk is het niet eenvoudig om naar een dergelijke uitzonderlijke overheidsmaatregel te grijpen.

De koppelingen van de loodsgeldtarieven op de Maas en de Schelde, zoals bepaald in artikel 5 van het Verdrag van 1863 tot afkoop van de Scheldetol, beschermt de concurrentiepositie van de haven van Antwerpen tegenover Rotterdam, door het onmogelijk maken van eenzijdige Nederlandse tariefverlagingen voor Rotterdam zonder corresponderende verlaging voor de Scheldevaart. Er zijn wellicht andere middelen dan de tarievenkoppeling om de Vlaamse havenbelangen te vrijwaren. Ik vermoed dat Vlaanderen bereid zal zijn om andere mogelijke denkrichtingen onderzoeken, maar het zal hierbij steeds het principe van een vrije Scheldevaart in al zijn aspecten, inclusief de verdragsrechtelijke verantwoordelijkheden van elke partij tot de verbetering van de vaarweg centraal blijven stellen.



Vlaanderen zal zeker aandringen op medebeheer van de scheepvaartwegen in de Westerschelde.

Ik heb toch wat vragen bij het invoeren van concurrentie tussen verschillende loodsenbedrijven op de Westerschelde. In Nederland is men reeds lang geleden begonnen met een verzelfstandiging van de Nederlandse loodsen. De Nederlandse loodsen kunnen de concurrentie op commerciële basis aan.

De Vlaamse loodsen zijn hiervoor nog niet klaar. Eerst moet binnen Vlaanderen het verzelfstandigings- en moderniseringsprogramma afgewerkt worden zodat de Vlaamse loodsenbedrijf de concurrentie wel aankan. Te snel overgaan tot de invoering van een concurrentie op de Westerschelde zou kunnen leiden tot een weg concurreren van de Vlaamse loodsen wat onvermijdelijk zou leiden tot een monopolie van de Nederlandse loodsen.

Om dus waarachtige commerciële en concurrentiële prijsvorming op de Westerschelde in de toekomst mogelijk te maken moet Vlaanderen de kans krijgen om zijn moderniseringsprogramma af te werken.

Overigens, op basis van de huidige Belgisch-Nederlandse Verdragen is een concurrentie nog niet eens mogelijk.

De reorganisatie van het Vlaamse loodswezen is opgestart. Er is nog een grote weg af te leggen. Het moment is nu gekomen om belangrijke beslissingen te nemen die van groot belang zullen zijn voor de toekomst van de scheepvaart op de Westerschelde. Ik ben benieuwd naar wat komen zal.

**“Een brede heroverweging van het loodswezen”**

**Prof. Dr. D. Frissen, Hoogleraar Bestuurskunde Katholieke Universiteit Brabant**

## **HET LOODSWEZEN HEROVERWOGEN**

Commissie Brede Heroverweging  
Loodswezen

## **DE PROBLEMATIEK**

- privatisering 1988
- tarieven en inkomens
- kwaliteit dienstverlening
- kruissubsidiëring
- verdragen

## HET LOODSWEZEN

- publieke taak
- publiek / private organisatie
- tariefvaststelling
- loodsplicht

## UITGANGSPUNTEN

- variëteit / uniformiteit
- decentraal / centraal
- privaat / publiek
- mededinging / monopolie

## HET ADVIES

- nautische dienstverlening
- regionale autoriteiten
- regelgeving
- Raad van Toezicht

## HET ADVIES

- maximum-tarieven
- kruissubsidiëring
- monopolie Loodswezen
- verdragen
- implementatie



# *Het loodswezen heroverwogen*

*Een nieuwe structuur voor de begeleiding van  
scheepvaartverkeer in Nederlandse zeehavens:  
zelfregulering, mededinging en publieke  
verantwoordelijkheden*

Eindrapport

## **Commissie Brede Heroverweging Loodswezen**

Prof.dr P.H.A. Frissen - voorzitter  
Drs W.J.L. Ligthart - secretaris  
Drs J. Achterstraat  
J.W. Boekhoven  
J.C.Th. van der Doef  
Prof.ir H. Molenaar

juni 1997

## Samenvatting

- De commissie beveelt aan in Nederlandse zeehavens nautische verkeersbegeleiding naar de verschillende instrumenten van dienstverlening en de verschillende taakelementen bestuurlijk op te vatten als één samenhangend systeem, dat ook als zodanig wordt geordend, gepland en gereguleerd.
- De commissie beveelt aan dat in elk Nederlands havengebied een regionale autoriteit wordt ingesteld die de materiële normen voor nautische verkeersbegeleiding vaststelt, die vaststelt welke pakketten van nautische diensten verplicht door individuele schepen dan wel categorieën van schepen moeten worden afgenomen en die daartoe de maximale tarieven die afzonderlijke dienstverleners voor deze verplichte diensten in rekening mogen brengen vaststelt. De regionale autoriteit ziet er bovendien op toe dat het verplichte deel van de dienstverlening ook daadwerkelijk wordt aangeboden. Eventueel kan de regionale autoriteit ook optreden als bemiddelaar tussen verkeersdeelnemers en dienstverleners en als inkoper van (verplichte) diensten
- De commissie beveelt aan dat uit alle relevante wet- en regelgeving bepalingen inzake afzonderlijke instrumenten en systemen voor nautische verkeersbegeleiding worden verwijderd. In plaats daarvan komt er een Kaderwet nautische verkeersbegeleiding, die de verschillende instrumenten van verkeersbegeleiding benoemt, die de bevoegdheden, financiering en samenstelling van de regionale autoriteiten voor nautische verkeersbegeleiding vaststelt, die de rapportage van deze autoriteiten aan de minister en de Tweede Kamer regelt en die een onafhankelijke raad van toezicht instelt om toezicht te houden op het functioneren van de regionale autoriteiten en de systemen van verkeersbegeleiding. De loodsplicht wordt niet meer in deze wet opgenomen. Het opleggen van loodsplicht en het verlenen van vrijstellingen worden een bevoegdheid van de regionale autoriteit.
- De commissie beveelt aan dat een onafhankelijke Raad van Toezicht wordt ingesteld, die toezicht houdt op het functioneren van de regionale autoriteiten en op de door deze autoriteiten beheerde, ingerichte en/of gereguleerde systemen van nautische verkeersbegeleiding. Deze raad van toezicht is een onafhankelijk orgaan dat gevraagd en ongevraagd kan adviseren aan de minister van Verkeer en Waterstaat en de regionale autoriteiten. Waar het kwesties van mededinging en tariefstructuren betreft brengt de raad advies uit

samen met de Nederlandse Mededingingsautoriteit. In dat geval is de advisering tevens gericht aan de ministers van Economische Zaken en Justitie.

- De commissie beveelt aan dat de vaststelling van maximum-tarieven voor verplichte nautische dienstverlening een bevoegdheid wordt van de regionale autoriteit en niet langer van de minister van Verkeer en Waterstaat. De prijzen, waarop deze tarieven zijn gebaseerd, zijn marktprijzen voorzover dienstverleners onder mededinging opereren. Voorzover de regionale autoriteit deze diensten inkoopt, zijn de tarieven het gevolg van met dienstverleners te sluiten contracten. Is er geen sprake van marktcondities dan komt het tarief tot stand op basis van kostencalculaties die aan de autoriteit moeten worden voorgelegd. Bij private partijen wordt het inkomensbestanddeel bepaald op grond van een in overleg vast te stellen norm-inkomen. Bij onenigheid beslist de Raad van Toezicht. De regionale autoriteit ziet er op toe, dat waar mededinging gerealiseerd kan worden, deze ook daadwerkelijk wordt bevorderd.
- De commissie beveelt aan dat in die Nederlandse zeehavens, waar gewenste niveaus van verplichte dienstverlening niet uit de door de verkeersdeelnemers opgebrachte tarieven kunnen worden bekostigd, er enerzijds naar substitutiemogelijkheden, samenwerking en efficiëntieverbetering wordt gestreefd en anderzijds een suppletie plaatsvindt uit de algemene middelen. Het systeem van kruissubsidiëring tussen Nederlandse zeehavens op het punt van het loodsen wordt beëindigd. Bij onrendabele diensten wordt een regionale concessie verleend, of worden loodsen een publieke organisatie.
- De commissie beveelt aan dat de monopoliepositie van het Nederlandse Loodswezen in zijn huidige structuur van nationale organisatie met een publiekrechtelijke en een privaatrechtelijke organisatievorm wordt beëindigd. De Nationale Loodsencorporatie blijft een openbaar lichaam van beroep dat met name verantwoordelijk is voor het register van de registerloodsen. De banden met de loodsenassociaties en het Facilitair Bedrijf Loodswezen BV worden doorgesneden. Elke registerloods is vrij om diensten aan te bieden in Nederlandse zeehavens onder condities van mededinging dan wel om concessies te verwerven voor het verrichten van loodsdiensten in havens waar nautische dienstverlening onrendabel is. Het Facilitair Bedrijf wordt een zelfstandige onderneming die aan registerloodsen en anderen diensten kan aanbieden.
- De commissie beveelt aan de Vlaamse regering in kennis te stellen van deze voornemens. Nader overleg zal moeten worden gevoerd over de relatie tussen de regionale autoriteit in de Scheldemonden en de Vlaamse regering. In de hier beoogde structuurwijziging is de Nederlandse regering niet langer bevoegd terzake van de vaststelling van tarieven voor verplichte nautische dienst-

verlening. De desbetreffende bepalingen in de verdragen alsmede de daarin overeengekomen quota voor het loodsen van zeeschepen naar Belgische zeehavens door Nederlandse loodsen kunnen naar het oordeel van de commissie dan ook als obsoleet worden beschouwd. Het verrichten van de genoemde loodsdiensten wordt een reguliere marktactiviteit. De Nederlandse regering blijft er wel op toezien dat de uitoefening van deze marktactiviteit niet tot een benadeling van de Belgische havens leidt.



**Project Marktwerking, Deregulering  
en Wetgevingskwaliteit**

**Rapport van de MDW-werkgroep  
LOODSEN**

25 februari 1998

## SAMENVATTING EN AANBEVELINGEN

### *het loodsendossier*

Sinds de verzelfstandiging van het loodsen van zeeschepen waartoe in 1988 is besloten heeft het loodsplichtstelsel en de wijze waarop het loodsen is georganiseerd verschillende malen in de belangstelling gestaan. Het in 1989 uitgebrachte rapport van de Algemene Rekenkamer en ontevredenheid bij alle betrokken partijen vormden daartoe aanleiding. Ondanks een aantal inmiddels doorgevoerde veranderingen in het stelsel is die ontevredenheid blijven voortbestaan. De onvrede heeft vooral betrekking op het generieke karakter van het loodsplichtstelsel en de hoogte van de loodsgeldtarieven, dit geplaatst tegen de achtergrond van de bestaande monopoliepositie van de loodsenorganisatie.

Dit vormde voor de Minister van Verkeer en Waterstaat reden een "Commissie Brede Herwaardering Loodswezen" (commissie Frissen) in te stellen en deze te verzoeken haar over de problematiek te adviseren. Na het verschijnen van dit advies heeft het kabinet besloten het loodsen van zeeschepen onder te brengen in de operatie marktwerking, deregulering en wetgevingskwaliteit (MDW) en in dat kader aanbevelingen te laten uitbrengen voor herregulering en daarbij in het bijzonder aandacht te besteden aan de introductie van marktwerking bij het loodsen van zeeschepen.

### *hoofdconclusie MDW-werkgroep*

Een interdepartementale werkgroep onder voorzitterschap van mr. G.Ph. Brokx heeft zich over de problematiek gebogen en heeft na bestudering van de relevante aspecten een aantal conclusies getrokken. Vanuit die conclusies doet de werkgroep een aantal aanbevelingen.

In de visie van de werkgroep is er nadrukkelijk reden tot verandering van het bestaande stelsel van navigatie-ondersteunende dienstverlening<sup>1</sup>. Dit betreft met name de bestaande loodsplicht en de wijze waarop loodsdiensten worden aangeboden.

De werkgroep constateert dat onder meer technologische ontwikkelingen hebben geleid, en nog verder zullen leiden, tot een grote verscheidenheid in de technische toerusting van schepen. Ook de kwaliteit van bemanningen loopt binnen de internationale scheepvaart sterk uiteen. Dit heeft een sterke differentiatie in de "eigen" navigatorische kwaliteit van schepen tot gevolg, een differentiatie waarmee de bestaande generieke loodsplicht zich niet verdraagt, maar die om meer "maatwerk" vraagt in de vorm van differentiatie in navigatie-ondersteunende dienstverlening.

De werkgroep is van oordeel dat het inbouwen van concurrentieprikkels in het aanbod van navigatie-ondersteunende dienstverlening zal leiden tot zowel verbetering van de

<sup>1</sup> Met het in dit advies gehanteerde begrip "navigatie-ondersteunende dienstverlening" wordt een bredere scala van diensten bedoeld dan loodsdiensten-oude-stijl alleen.

prijs/kwaliteit verhouding als tot een sterkere gerichtheid van dat aanbod op de vraag van de scheepvaart naar navigatie-ondersteunende dienstverlening.

#### *veilig en vlot scheepvaartverkeer*

De werkgroep onderschrijft het belang van vlot, en met name veilig scheepvaartverkeer van en naar Nederlandse zeehavens. Zij is van oordeel dat aan het bestaande veiligheidsniveau niets mag worden afgedaan, vanwege het grote belang daarvan voor zowel verkeersdeelnemers, omwonenden, milieu als infrastructuur. De werkgroep heeft dit uitgangspunt daarom ook als randvoorwaarde gehanteerd bij het ontwikkelen van haar voorstellen.

#### *navigatie-ondersteunende dienstverlening op maat*

De werkgroep constateert een aantal ontwikkelingen in het scheepvaartverkeer, zoals een toename van moderne navigatieapparatuur en daarnaast ook verbeteringen in de manoeuvreerbaarheid van schepen. Deze vooruitgang heeft betrekking op zeer vele maar zeker niet op alle schepen, waardoor de heterogeniteit van het scheepvaartverkeer is toegenomen. De noodzaak en behoefte aan navigatie-ondersteunende diensten varieert daardoor in toenemende mate, terwijl ook de aard en mate van de verlangde ondersteuning sterk verschilt.

De werkgroep is van mening dat die gedifferentieerde vraag moet worden beantwoord met een gedifferentieerd aanbod van dienstverlening. De bestaande, generieke loodsplicht, waarbij elk schip boven een bepaalde lengte per definitie verplicht is om gebruik te maken van de diensten van een loods, voldoet hier niet aan.

De werkgroep beveelt daarom aan te streven naar een gedifferentieerd stelsel van navigatie-ondersteunende dienstverlening, waarmee meer "maatwerk" kan worden geleverd. Op basis van relevante factoren aan boord van een schip, als uitrusting en bemanning, kan worden beoordeeld of, en zo ja, welke vorm van navigatie-ondersteunende dienstverlening een schip behoeft.

Naar mening van de werkgroep komt een dergelijk stelsel tegemoet aan de behoeften van de markt. Het zal leiden tot een meer efficiënte inzet van mensen en middelen, waarbij sterker dan nu het geval is speciaal de aandacht uit kan gaan naar die schepen die bijzondere risico's vormen. Verplichte ondersteuning "op maat" vormt een prikkel voor schepen te investeren in veiligheids-verhogende navigatie-apparatuur waarmee een schip in een lagere "risicoklasse" terechtkomt en vervolgens met een beperktere, en dus goedkopere, vorm van verplichte ondersteuning kan volstaan. Een dergelijk stelsel heeft derhalve in potentie een algemeen veiligheids-verhogende werking binnen de internationale zeescheepvaart.

#### *bestuurlijke inbedding*

De werkgroep stelt voor de zorg voor veilig en vlot scheepvaartverkeer in de relevante zeehavengebieden binnen wettelijke kaders bestuurlijk territoriaal te decentraliseren naar bestaande bestuurlijke structuren. Tot die zorg behoort zowel het stellen van normen aan

schip en aan ondersteunende dienstverlening als het toetsen van individuele schepen en diensten/dienstverleners aan de gestelde normen.

Hiermee neemt enerzijds de rijksoverheid zijn verantwoordelijkheid op hoofdlijnen voor de veilige en vlotte afwikkeling, terwijl anderzijds daarmee wordt aangesloten bij reeds bestaande decentraliseringstendensen op dit vlak.

Op deze wijze kan, binnen het raamwerk van de landelijke normen en door middel van een democratisch proces, de beoordeling van de risico's van het scheepvaartverkeer in een bepaald gebied nauw aansluiten op de specifiek lokale omstandigheden.

Tegelijkertijd kunnen navigatie-ondersteunende diensten zodanig vorm krijgen dat ze nauw aansluiten op de aard en intensiteit van de navigatie-ondersteuning die schepen in die regio behoeven.

#### *kwaliteit van de navigatie-ondersteunende dienst*

Het publiek belang vergt dat in bepaalde gevallen het gebruik maken van een navigatie-ondersteunende dienst wordt verplicht. Hieruit vloeit logischerwijs voort dat de kwaliteit van die dienst dan gewaarborgd moet zijn. De werkgroep acht hier een taak voor de overheid weggelegd.

Het is de taak van de rijksoverheid algemeen geldende criteria op te stellen waaraan de verschillende vormen van navigatie-ondersteunende diensten moeten voldoen.

Vervolgens kan de verlangde kwaliteit per regio door de decentrale overheid worden toegespitst op de regionale omstandigheden.

Het belangrijkste instrument tot bewaking van de vereiste kwaliteit is de toelating van dienstverleners tot de markt. Uit de eisen die aan de dienstverlening worden gesteld volgen de kwalificaties waaraan de dienstverlener moet voldoen. De werkgroep acht de decentrale overheid bij uitstek in staat vast te stellen of de deskundigheid van aspirant-dienstverleners voldoet aan de door de rijksoverheid gestelde algemene eisen en de door de decentrale overheid gegeven invulling daarvan.

De opleiding kan door instellingen van nautisch onderwijs met behulp van simulatoren plaatsvinden, daarnaast zijn ook opleidingen in de praktijk van het beroep mogelijk. Examinering onder verantwoordelijkheid van de decentrale overheid leidt tot een regionale bevoegdheid van de beroepsbeoefenaar. In de ogen van de werkgroep ligt hier voor de georganiseerde beroepsgroep een belangrijke adviserende taak, zij moet echter daarin geen formele bevoegdheid worden toegekend.

Een ander kwaliteitsinstrument wordt gevormd door gedrags- en beroepsregels. De centrale en regionale overheid stellen deze regels op. Onderzocht moet worden op welke wijze toezicht en handhaving op de meest effectieve wijze vorm kan worden gegeven.

Daarbij kan gedacht worden aan het administratieve recht, al dan niet gepaard met klacht- en tuchtrecht.

#### *concurrentie*

De werkgroep is van oordeel dat de introductie van concurrentie, net zoals dit in andere sectoren het geval blijkt te zijn, zal leiden tot verbetering van de verhouding tussen prijs



en kwaliteit. Daarom adviseert de werkgroep over te gaan tot de introductie van concurrentie bij het aanbieden van navigatie-ondersteunende diensten. Hierbij is het de taak van de overheid zoveel mogelijk belemmeringen voor marktpartijen weg te nemen, opdat marktpartijen zelf kunnen beslissen op welke wijze zij diensten op de markt gaan aanbieden. Zo is in dit verband denkbaar dat rederijen/cargadoors contracten zullen afsluiten met navigatie-ondersteunende dienstverleners of deze in dienst nemen en dat part-time dienstverlening gaat ontstaan. Wanneer de markt de vrijheid krijgt in onderlinge mededinging diensten te ontwikkelen zal dit tot de meest efficiënte en effectieve vormen van dienstverlening leiden.

De huidige regeling van toegang tot de markt, op basis van een veronderstelde kwantitatieve behoefte aan dienstverleners, is volgens de werkgroep overbodig en dient daarom te verdwijnen.

Met de eerder genoemde borging van de kwaliteit van de dienstverlening kan in beginsel worden volstaan. Andere vormen van marktordening dan directe onderlinge concurrentie zullen slechts in mogelijke uitzonderingsgevallen moeten worden toegepast, wanneer de noodzaak daartoe blijkt. Daarmee kan ingeval de concurrentie zeer gering of afwezig is, een andere vorm dan directe concurrentie worden gerealiseerd. Hiervoor schetst de werkgroep enkele mogelijkheden. De decentrale overheid is ook in dat geval de aangewezen partij om op te treden en gebruik te maken van de haar toegekende bevoegdheden. Met nadruk wijst de werkgroep erop dat de decentrale overheid niet te snel naar deze remedie zal moeten grijpen, doch zal moeten afwachten of de noodzaak daartoe werkelijk aanwezig is. Elke markt heeft immers een zekere tijd nodig zijn balans te vinden. Het verdient daarom aanbeveling de Minister van V&W de bevoegdheid te verlenen tot ingrijpen ingeval een decentrale overheid tot onnodige marktordenende regelgeving besluit.

Eventueel misbruik door een marktpartij van zijn economische machtspositie kan met de Mededingingswet door de Nederlandse Mededingingsautoriteit worden tegengegaan.

Ook voor andere met navigatie-ondersteuning samenhangende economische activiteiten, zoals de faciliterende infrastructuur, beveelt de werkgroep aan deze in de markt tot stand te laten komen en daar van overheidswege niet op voorhand in te sturen. Voldoende toegang tot deze ondersteunende diensten zal verzekerd moeten zijn. Ingeval van misbruik door een faciliterende infrastructuur aanbiedende marktpartij van zijn economische machtspositie kan de Nederlandse Mededingingsautoriteit deze toegankelijkheid tegen gelijke condities afdwingen. Er is daarom geen noodzaak het facilitair bedrijf Loodswezen B.V. van de bestaande loodsenorganisatie af te splitsen.

#### *tarieven*

De werkgroep stelt voor de tarieven in de vrije markt tot stand te laten komen. Slechts in mogelijke uitzonderingsgevallen, wanneer als gevolg van het blijvend geheel ontbreken van concurrentie tariefvrijheid niet kan worden toegestaan, kan door de regionale

overheid een vorm van prijsregulering worden uitgeoefend. De werkgroep wijst erop dat maximum tarieven in zo'n geval altijd veel wenselijker zijn dan vaste tarieven omdat dan afwijken naar beneden mogelijk blijft.

In zijn algemeenheid dient bij ingrijpen in de tarieven zoveel mogelijk ruimte voor eventuele nieuwe toetreders en dynamiek gelaten te worden.

De werkgroep heeft aandacht geschonken aan de toekomstige tarieven in kleinere havens. Volgens de werkgroep kan een andere wijze van organisatie van de dienstverlening tot lagere kosten leiden. Het is vervolgens volgens de werkgroep een afweging van havenpolitiek of de marktconforme tarieven die ontstaan geaccepteerd worden of dat er naar andere oplossingen gezocht wordt ingeval deze tarieven te hoog worden bevonden. Kruissubsidiëring via de dienstverlener wordt, vanwege de verstoring van marktwerking die dat veroorzaakt, in ieder geval sterk afgewezen.

#### *regelgevende bevoegdheden loodswezen*

Zoals eerder gezegd vindt in de visie van de werkgroep de kwalitatieve regeling van de beroepsuitoefening plaats door de decentrale overheid, terwijl de huidige kwantitatieve regeling van toegang tot de markt overbodig is. Overige vormen van marktregulering vinden slechts bij uitzondering plaats, regulering geschiedt door de decentrale overheid. De werkgroep ziet geen regelgevende bevoegdheden voor een eigen beroepsorganisatie weggelegd. Er is derhalve geen reden voor het voortbestaan van een publiekrechtelijk beroepsorgaan.

#### *andere mogelijke belemmeringen*

De werkgroep ziet geen kwesties die op voorhand ten principale een belemmering vormen voor de invoer van bovenomschreven voorstellen. Wel zijn er nog een aantal zaken die aandacht vragen, zoals de verdragsrechtelijke relatie met België, de FLO/FLP-problematiek en een zorgvuldige overgang van de huidige loodsenorganisatie naar een nieuwe marktsituatie. De werkgroep is van mening dat hiervoor in overleg met betrokken partijen naar passende oplossingen dient te worden gestreefd.

#### *verdere stappen*

De werkgroep adviseert de Minister van Verkeer en Waterstaat, nadat het kabinet zijn standpunt over voorliggend advies heeft bepaald, met alle betrokkenen te overleggen hoe de maatregelen waartoe in het kabinetsstandpunt wordt besloten het best kunnen worden uitgewerkt en geïmplementeerd. Dit zal vervolgens kunnen leiden tot een aan de Tweede Kamer aan te bieden implementatieplan.

Najaar 1998 zou over kabinetsstandpunt en implementatieplan met de Tweede Kamer kunnen worden overlegd, waarna de nodige stappen gezet kunnen worden die tot integrale invoering van de voorstellen leiden. De werkgroep acht het goed denkbaar dat dit op 1/1/2001 zal zijn afgerond.

*aanbevelingen samengevat*

Kort samengevat komt de werkgroep tot de conclusie dat herregulering geboden is op een zodanige wijze dat veiligheid en vlotheid gewaarborgd blijven, maar dat de ruimte voor marktwerking bij navigatie-ondersteunende diensten optimaal wordt en de scheepvaart wordt gestimuleerd tot het vrijwillig treffen van veiligheids-verhogende voorzieningen. Daarbij is het van belang de bestuurlijke verantwoordelijkheid zoveel mogelijk zo te leggen dat veiligheid en vlotheid versus economische kosten daarvan zorgvuldig afgewogen kunnen worden en zo goed mogelijk kunnen worden gerelateerd aan plaatselijke omstandigheden.

De werkgroep doet daarom de volgende aanbevelingen:

- introductie van een gedifferentieerd aanbod van navigatie-ondersteunende diensten
- de verplichting tot gebruik van navigatie-ondersteunende dienst wordt gedifferentieerd naar relevante factoren aan boord van schepen en veiligheidseisen vanuit omgeving
- introductie van concurrentie
- geen domeinmonopolie loodsencorporaties
- afsplitsing facilitair bedrijf Loodswezen niet nodig
- vrije tarieven
- geen kruissubsidiëring
- de rijksoverheid stelt kaders voor veiligheid en vlotheid vast
- regionale overheden vullen deze kaders verder in tot regionaal toetsingskader
- regionale overheden beoordelen schepen op basis van vastgestelde regionale kaders
- de rijksoverheid bepaalt kwaliteitseisen navigatie-ondersteunende dienstverlening en dienstverleners
- regionale overheden bepalen regionale invulling daarvan
- regionale overheden toetsen dienstverleners en handhaven kwaliteit dienstverlening
- opleiding dienstverleners door instellingen van nautisch onderwijs of op andere wijze
- publiekrechtelijk beroepsorgaan loodsen niet meer nodig nu de overheid taak overneemt
- inwerkingtreding nieuw stelsel per 1/1/2001