

Signatuur : PDF 56152 MIN

Titel / auteur : Het Nederlandse Loodswezen in de branding (2) /
Ronald J. de Jong

In : Maritiem Nederland. – Jrg. 92, nr. 6 (dec. 2003) ;
p. 4-7

Het Nederlandse Loodswezen in de branding (2)



De Commissie Verzelfstandiging Loodsdienst

Naar aanleiding van het kritische rapport 'Vezelfstandiging van de Loodsdienst' uit 1989 van de Algemene Rekenkamer stelde de toenmalige minister van Verkeer en Waterstaat de Commissie Verzelfstandiging Loodsdienst (CVL) o.l.v. van de secretaris-generaal van Verkeer en Waterstaat ir. drs. H.N.J. Smits in. Het was gebleken dat het exploitatiesaldo na de verzelfstandiging voor het Rijk lager was, dan het Rijk had ingeschat. Juist door het handhaven van de verscherpte loodsplicht, werden door de registerloodsen veel meer schepen geloodst dan voor de verzelfstandiging, waardoor een groter deel van de loodsgelden moest worden overgedragen aan de nieuwe loodsenorganisatie. De opdracht aan de Commissie was om oplossingen aan te dragen voor deze financiële tegenvallers van het Rijk. De Commissie bracht een interim- en een eindrapport uit. Ook de Commissie concludeerde in haar interim-rapport dat de Algemene Rekenkamer de verkeerde vergelijking maakte. In het eindrapport Commissie Verzelfstandiging Loodsdienst werd naast aanpassingen voor de loodsplicht voorgesteld om de financiële afspra-

ken tussen Rijk en het Loodswezen te herzien. Vooruitlopend op nieuwe wetgeving werd er een overeenkomst tussen het Loodswezen en het Rijk gesloten. De loodsgelden kwamen nu toe aan het Loodswezen minus het bedrag dat aan het Rijk moest worden afgedragen voor de Verkeersbegeleiding. Een aantal onbedoelde en negatieve effecten van de verzelfstandiging werden weggenomen via een op 1 oktober 1995 ingetreden wijziging van de Loodsenwet en de Scheepvaartverkeerswet, waarin de voorstellen uit de CVL waren verwerkt. Dit gold met name voor de loodsplicht en de mogelijkheden voor de verklaringhouders. Zo werd de loodsplicht voor bepaalde kleine schepen (Rijnschip, binnen/buitenschip, Denemarkenvaarder, lage kruiplijncoaster) onder bepaalde voorwaarden op bepaalde trajecten opgeheven. Deze schepen werden ingeschreven in het register van de Nederlandse Loodsencorporatie (NLC). Ook kon men, door aflegging van een examen, een Verklaring van Vrijstelling behalen. De Tweede Kamer volgde deze veranderingen kritisch en liet vastleggen de wetswijziging van 1 oktober 1995 op korte termijn te willen evalueren.

Commissie Brede Heroverweging Loodswezen

De vraag tot evaluatie van de Tweede Kamer leidde tot instelling van de 'Commissie Brede Heroverweging Loodswezen' (of de Commissie-Frissen, genoemd naar haar voorzitter prof. dr. P.H.A. Frissen). In haar advies van juni 1997 'Loodswezen heroverwogen' stelde de Commissie-Frissen voor het loodsen van zeeschepen in Nederland ingrijpend te wijzigen en stelde kort samengevat de volgende veranderingen voor:

- regionalisering van het loodsplichtstelsel,
- ontwikkeling van prijsvorming mechanismen door de introductie van marktwerking,
- ruimte bieden aan technologische ontwikkelingen.

Door het voorstel marktwerking te introduceren stelde de Commissie-Frissen de tariefstructuur van de loodsgelden ter discussie. Dat zou grote consequenties kunnen hebben. De loodstarieven in de Nederlandse zeehavens waren gekoppeld aan afspraken en aan de onderlinge concurrentieverhoudingen. Door kruissubsidie droegen de grote zeehavens uit hun loodsgelden bij aan de tekorten in de

kleine zeehavens. Een schip dat door een loods naar de havens van Delfzijl en Harlingen werd gebracht betaalde een fractie van de werkelijke gemaakte kosten. Dit in tegenstelling tot een schip dat naar de Europoort werd geloodst, dat betaalde veel meer dan de gemaakte kosten. Dat had te maken met de ingewikkelde tariefstructuur, bestaande uit een zee- en binnentarief (en in Rotterdam ook nog het haventarief). Deze tarieven zijn gebaseerd op de diepgang en afstand. Des te minder diepgang, des te lager het loodsgeld. Het zeetarief, zeg maar het binnen varen van de pieren, levert het meeste geld op, vooral bij schepen met veel diepgang. Het binnentarief, het traject van de pieren naar de dieper in het achterland gelegen havens, is relatief laag. Zo kan het loodsgeld naar de haven van Delfzijl, waar veel kleinere schepen komen, met geringe diepgang, nooit kostendekkend zijn. Hetzelfde geldt ook voor de havens in het achterland van Rotterdam. Ook hier is sprake van een kruis-subsidie. Het Loodswezen had eerder een rechtvaardiger tariefstructuur voorgesteld, om de werkelijk gemaakte kosten van een loodsreis in rekening te brengen, in het rapport 'Loodsgeldtariefstructuur', bekend onder de naam 'Loodstas'. De gevolgen van een eerlijker verdeling van de tarieven zou tot gevolg hebben, dat de tarieven in Rotterdam-Rijnmond met gemiddeld 11% en in Amsterdam-IJmond met gemiddeld 3% zouden dalen. In Noord zouden ze gemiddeld met 132% en in Scheldemonden met gemiddeld 40% stijgen. In de Overleggroep Loodsgeldtarieven (het z.g. LOT), waarin alle havens vertegenwoordigd zijn blijken, behalve Rotterdam, alle havens tegen. Ten tweede, werd ook de Commissie-Frissen geconfronteerd met de afspraken gemaakt in het Scheldetraktaat van 1839, dat de tarieven van de haven van Antwerpen en Rotterdam aan elkaar koppelde.

Tenslotte was er nog de pensioen verplichting aan de loodsen, die door de overheid aan de loodsen bij de verzelfstandiging, gegarandeerd was, en waar het Functioneel Leeftijd Pensioen (FLP) van het 55^e tot 65^e leeftijdsjaar, via een overdrachtstelsel uit de loodsgelden betaald werd, waaraan de overheid zich niet kon onttrekken. Het waren problemen die eerst opgelost moesten worden voor er enige verandering kon plaatsvinden.



De afspraken met Antwerpen, het Scheldetraktaat

Na het uiteenvallen van Nederland en België vond in 1830 de Conferentie van Londen plaats. Deze Conferentie was belegd om een regeling te treffen voor de gevolgen van de scheiding tussen België en Nederland. In de bijeenkomst te Londen maakte België aanspraken op het gebied van Zeeuws-Vlaanderen. De Conferentie had deze aanspraken afgewezen, waardoor Nederland de soevereiniteit over de Scheldemonding en de oevers van de Schelde behield. Volgens de Belgen was er geen vrije scheepvaart op de Schelde mogelijk, zolang Nederland de beide oevers ervan bezat. De afsluiting van de Schelde door de Republiek zat de Belgen nog vers in het geheugen. De Conferentie van Londen was verplicht een regeling te treffen, waarin enerzijds de territoriale rechten van Nederland onbetwist werden vastgelegd en anderzijds de gerechtvaardigde Belgische verlangens inzake een vrije scheepvaart op de Schelde werden gegarandeerd. In het scheidingsverdrag (traktaat) tussen Nederland en

België in 1839 werden die zaken geregeld. De Schelde was tengevolge van deze scheiding een internationale rivier, waarop de artikelen van de Algemene Acte van het Congres van Wenen van toepassing waren. Het Congres van Wenen (1814/1815) had geleid tot een nieuwe staatkundige indeling van Europa. In de Acte waren bepalingen opgenomen die de scheepvaart op internationale rivieren regelden. Tijdens de Conferentie van Londen verlangde België dat deze 'Weense' bepalingen in ruime zin zouden worden uitgelegd en de Scheldevaart zouden regelen. De belangrijkste bepaling in de Weense akte was dat de vaart op internationale rivieren vrij zou zijn, behoudens het recht daarop tolgeld te heffen. Dankzij de voorzitter van de Conferentie van Londen slaagde België erin om niet alleen een vrije verbinding met de zee voor Antwerpen te krijgen, maar ook verkreeg het een vrije verbinding met Duitsland over de Schelde en de Rijn. Een aparte commissie werkte het Scheldeverdrag uit in het 'Scheldereglement van 1843', waarin voorschriften voor de scheepvaart op de

Schelde werden vastgelegd. Er werd een verdragsrechtelijke koppeling vastgelegd, met name op het punt van de loodsgeldtarieven, tussen de scheepvaart op de Vlaamse Scheldehavens en die op Rotterdam.

Voor de loodsdienst was van belang dat er een quotum werd overeengekomen voor het loodsen van zeeschepen naar Belgische zeehavens door Nederlandse loodsen. Dit Scheldereglement met aanvullingen geldt tot de dag van vandaag. Zo kent men op de Schelde 'Wetschepen' en 'Scheldevaarders'. Wetschepen zijn schepen bestemd voor Nederlandse havens, die vallen onder de Nederlandse Loodswet en uitsluitend door Nederlandse loodsen geloodst worden. Scheldevaarders zijn schepen bestemd voor Belgische havens, die vallen onder het Scheldereglement. Voor de Scheldevaarders geldt een verdeelsleutel tussen Nederland en België van $27\frac{1}{2}\%$ en $72\frac{1}{2}\%$. In het Belgisch-Nederlandse verdrag over de afschaffing van de Scheldetol in 1863 werd bepaald dat het loodsgeldtarief voor de Schelde nooit hoger mocht zijn dan dat voor de monden van de Maas. Dit geschiedde op verzoek van België om te voorkomen dat Nederland eenzijdig de tarieven op Rotterdam zou verlagen, terwijl Nederland een verlaging van de tarieven op de Schelde, waar overeenstemming tussen beide landen voor nodig was, zou kunnen tegenhouden. Vanaf 1957 is deze koppeling opgevat als volledige gelijkstelling van beide tarieven.

De Nederlandse overheid streeft er naar om deze koppeling te beëindigen. In februari 2001 heeft de Vlaamse minister van Openbare Werken en Mobiliteit Steve Stevaert en zijn Nederlandse collega Tineke Netelenbos van Verkeer en Waterstaat een memorandum ondertekend. Naast een groot aantal andere zaken heeft deze overeenkomst ook betrekking op het nautisch beheer en de loodsdiensten. Hierbij is overeengekomen dat er nadere afspraken worden gemaakt over het loslaten van de verdragsrechtelijke koppeling tussen de loodsgeldtarieven, het gemeenschappelijk nautisch beheer van de rivier en de verdergaande samenwerking tussen de Vlaamse en Nederlandse loodsdiensten. De streefdatum voor de loskoppeling van de loodstarieven was 2003. Het memorandum levert het kader met betrekking tot de verdragsrechtelijke wettelijke en bestuurlijke randvoorwaarden waarbinnen de afspraken moeten worden uitge-



voerd. Toch is deze loskoppeling niet zo vanzelfsprekend. Misschien wordt deze loskoppeling verbonden met de uitdieping van de Wersterschelde, waar in Nederland fel verzet tegen bestaat of de aanleg van de IJzeren Rijn spoorweg, die Antwerpen met het Duitse achterland verbindt. Daarnaast rijst de vraag of het Scheldetraktaat tegenwoordig niet in strijd is met de Europese regelgeving.

Operatie Marktwerking, Deregulering en Wetgevingskwaliteit (MDW)

Ondanks al deze problemen, maar op de achtergrond de aanbevelingen van de Europese Commissie, vond het kabinet in het rapport van de Commissie-Frissen de basis om in juni 1997 het loodsen van zeeschepen in te brengen in de operatie Marktwerking, Deregulering en Wetgevingskwaliteit (MDW) en tegen de achtergrond van het advies van de Commissie-Frissen aanbevelingen te laten uitbrengen voor deregulering en daarbij in het bijzonder aandacht te schenken aan de introductie van marktwerking bij het loodsen van zeeschepen. Hierbij volgde het kabinet de aanbevelingen van de Europese Commissie. Het benoemde hiertoe een MDW-werkgroep onder voorzitterschap van mr. G.Ph. Brokx, oud-voorzitter van de Nationale Havenraad. In april 1998 kwam het kabinet met de volgende voorstellen:

- Introduceren van een gedifferentieerd stelsel van navigatieondersteunende dienstverlening (NOD).

- Regionalisering van verantwoordelijkheden en bevoegdheden.
- Introductie marktwerking.
- Invoering van de voorstellen, inclusief noodzakelijke wetswijziging, werd voorzien eind 2001. De navigatieondersteunende dienstverlening (NOD) zou uit 4 categorieën bestaan:
- Verkeersbegeleiding basisvoorziening. Dit blijft een publieke aangelegenheid gefinancierd door de overheid, individuele gebruikers en betaling door private aanbieders van navigatieondersteunende dienstverlening voor gebruik van het VBS.
- Navigatie assistentie (NA), dit moet nog ingevuld worden.
- Loods op Afstand (LOA), kennis en ervaring van de loods aan boord is niet noodzakelijk.
- Loods aan boord (LAB), kennis en ervaring van de loods is aan boord wel noodzakelijk.

De aanvraag van indeling van een schip in een bepaalde categorie is de verantwoordelijkheid van de reder, de indelingen zelf zijn voor de verantwoordelijkheid van de Nautische Autoriteit, in principe de gemandateerde Rijkshavenmeester. Verkeersbegeleiding vindt plaats in alle relevante aanloopgebieden en toegangen tot de zeehavens. Met behulp van geavanceerde radar- en communicatieapparatuur en ondersteund door zgn. informatie verwerkende systemen (IVS) wordt vanuit het verkeersbegeleidende systeem het scheepvaartverkeer operationeel geordend en gereguleerd. Ook wordt over het geordende verloop van de verkeersstroom

en het verkeersgedrag van individuele schepen gewaakt. De Vaste Commissie heeft de minister tijdens overleg met haar groen licht gegeven voor de verdere uitwerking van dit beleidsvoornemen in wet- en regelgeving met inachtneming van de door de minister gedane toezeggingen en door de Tweede Kamer gestelde voorwaarden.

Flexibilisering loodsplicht-stelsel

Intussen werd de loodsplicht verder versoepeld. Begin oktober 2000 verscheen een Plan van Aanpak, waarin wijzigingen werden voorgesteld van het Loodsplichtbesluit 1995 en het Besluit Verklaringhouders Scheepvaartverkeerswet. Dit heet flexibilisering loodsplichtstelsel. In dit besluit is uitvoering gegeven aan een gedeelte van het beleidsvoornemen inzake de navigatie ondersteunende dienstverlening in de zeehavengebieden geformuleerde interim maatregelen. Op 1 augustus 2002 werd een nieuwe Algemene maatregel van Bestuur (AMvB) van kracht. De loodsplichtgrenzen voor zeeschepen werd nu per havenregio vastgesteld. Met deze nieuwe AMvB kwam het oorspronkelijke generieke karakter van de loodsplicht te vervallen, waarbij alle zeeschepen langer dan 60 meter verplicht gebruik moesten maken van een loods. Deze AMvB is de uitkomst van de in het Beleidsvoornemen inzake de navigatie ondersteunende dienstverlening geformuleerde interim maatregelen. In dit besluit werd een verdergaande flexibilisering van de loodsplicht ingevoerd. Zo gold dat zeeschepen voor Rotterdam en Amsterdam korter dan 70 meter niet langer verplicht waren van de diensten van een loods gebruik te maken, voor de Schelde gold 75 meter en voor Noord-Nederland - afhankelijk van de vaarweg - 60 tot 90 meter. Voor de Eems was de loodsplichtgrens voor het buitentraject bepaald op 150 meter.

Het was nu ook mogelijk om in individuele gevallen een ontheffing van de loodsplicht te krijgen. Dat kon in Rotterdam en Amsterdam bij schepen van 70 tot 90 meter en in Noord-Nederland bij schepen tussen de 90 en 110 meter. Voor de Westerschelde werd per 1 januari 2003 de mogelijkheid tot ontheffing ingevoerd voor schepen tussen de 75 en 90 meter. Aan schepen met een gevaarlijke lading wordt geen ontheffing verleend. Ontheffing wordt niet zonder meer verleend. Ontheffing kan worden verleend indien de



desbetreffende verkeersdeelnemer en de bemanningsleden voldoen aan door de bevoegde autoriteit vastgestelde eisen. Met de nieuwe maatregelen kregen de Rijkshavenmeesters meer en betere mogelijkheden om het meest passende dienstverleningsniveau per individueel schip op te leggen. Zo kunnen ze meer rekening houden met de ontwikkeling aan boord van zeeschepen en actuele ontwikkelingen op het gebied van verkeersmanagement. In het voorjaar van 2004 komt er een evaluatie van het nieuwe stelsel. Aan de hand hiervan wordt bekeken of de vrijstelling- en ontheffingsgrenzen moeten worden bijgesteld.

Het Loodswezen in 2003

Het Loodswezen was niet blij met deze ontwikkelingen gedurende de laatste tien jaar. Het verkeerde jarenlang in grote onzekerheid over het aantal te beloodsen schepen in de toekomst. Gedurende een aantal jaren zijn er geen loodsen in opleiding genomen, gezien het overschot aan loodsen, dat verwacht werd als de versoepeling van de loodsplicht in 2005 geëffectueerd zou worden. Het is de vraag hoe de continuïteit van de dienstverlening kan worden gewaarborgd nu de voorspellingen van de overheid niet uitkomen en het aantal schepen dat zonder loods vaart, veel geringer is dan de overheid voorspeld had. Ook lijkt de overheid enigszins terug te komen op het invoeren van marktwerking zoals voorgesteld in de Havenrichtlijn (ook wel Port Package genoemd). Het Europese Parlement heeft twee maal in grote meerderheid aangegeven dat het onderdeel loodsen uit de Havenrichtlijn

verwijderd dient te worden. Het gaat hier immers om een publieke veiligheidstaak die zich niet verdraagt met de opening van 'markten' dan wel concurrentie c.q. volledig vrije marktwerking. Experimenten in Australië en Argentinië hebben ondertussen meer dan duidelijk gemaakt dat een vrije markt voor het loodsen van zeeschepen geen succes is en zelfs tot extra ongelukken leidt. Toch probeert de Europese Commissie het loodsen van zeeschepen, onder voorwaarden, in de Havenrichtlijn te handhaven. In de komende periode zal het Europese Parlement zich hier wederom over moeten uitspreken. Er bestaat grote kans dat de hele Havenrichtlijn naar de prullenmand verwezen wordt.

De overheid overweegt nu het Loodswezen een concessie van tien jaar te geven. Voorwaarde is wel dat het Loodswezen de pensioenproblematiek zelf oplost en hiervoor geen claim bij de overheid neerlegt. Het Nederlands Loodswezen vindt deze periode te kort. Het heeft tientallen miljoenen euro's geïnvesteerd in loodsvaartuigen, communicatievaartuigen, helikopterbeloodsing en moderne ondersteunende apparatuur. Aanvullende grote investeringen onder andere ter vervanging van de loodsvaartuigen op zee staan voor de deur. De thans in de Havenrichtlijn genoemde tijdschik voor loodsorganisaties van 10 jaar is daarmee in het geheel niet in overeenstemming en zal bij de loodsorganisaties tot zeer grote terughoudendheid kunnen leiden bij hun afwegingen dienaangaande hun investeringen. Beter zou het zijn voor loodsorganisaties, die substantiële investeringen doen, te denken in termijnen van 15 tot 20 jaar of meer. Zo dient de onzekerheid voort. Kruissubsidies, flexibilisering loodsplicht, beëindiging Scheldetraktaat en Havenrichtlijn verlangen een duidelijk beleid van de overheid. Opgemerkt dient te worden dat op het niveau van de dienstverlening van het Nederlands Loodswezen weinig valt aan te merken. De angst bestaat dat een goed werkend systeem van het loodsen van zeeschepen, dat vele jaren zijn deugdelijkheid heeft bewezen, afgebroken wordt. De overheid zal bij de introductie van marktwerking of bij het verlenen van een concessie zorg moeten dragen dat de economische en de veiligheidsaspecten in balans zullen blijven. Misschien is het daarom verstandig even achterom te kijken.