

## Besluit

**Ons kenmerk:** ACM/DTVP/2013/206489\_OV

**Zaaknummer:** 13.0288.53

Beslissing van de Autoriteit Consument en Markt op grond van artikel 27f, eerste lid Loodsenwet inhoudende de vaststelling van de Loodsgeldtarieven 2014.

## Samenvatting

Het markttoezicht op de registerloodsen is op grond van de Loodsenwet (hierna: LW) opgedragen aan de Autoriteit Consument en Markt (hierna: ACM). ACM stelt op grond van de Loodsenwet jaarlijks de loodsgeldtarieven vast. De Algemene Raad van de Nederlandse Loodsencorporatie (hierna: NLc) dient daartoe uiterlijk 15 juli bij ACM een voorstel in voor de loodsgeldtarieven van het daaropvolgende jaar (hierna: het tariefvoorstel). ACM beoordeelt vervolgens of het tariefvoorstel aan de bij of krachtens de in de Loodsenwet gestelde eisen voldoet en of het in voldoende mate bijdraagt aan het bereiken van de meest efficiënte werkwijze, productiviteit en kwaliteit van de loodsdienstverlening. Indien ACM van oordeel is dat het tariefvoorstel hieraan niet voldoet, stelt ACM de tarieven vast in afwijking van het voorstel van de NLc. ACM heeft bovendien de mogelijkheid om bij het vaststellen van de tarieven correcties aan te brengen in verband met bijzondere omstandigheden.

De NLc heeft op 15 juli het voorstel voor de loodsgeldtarieven 2014 bij ACM ingediend. Op 23 oktober 2013 heeft de NLc een gewijzigd tariefvoorstel ingediend waarin rekening is gehouden bijvoorbeeld de septembercijfers van het CPB en een aantal uitspraken van het College van Beroep voor het bedrijfsleven.

ACM is van oordeel dat het (gewijzigde) tariefvoorstel **2014** aan de bij of krachtens de LW gestelde eisen voldoet en dat de tarieven in voldoende mate bijdragen aan het bereiken van de meeste efficiënte werkwijze, productiviteit en kwaliteit van de loodsdienstverlening. ACM heeft dan ook geen aanleiding gezien de tarieven voor 2014 vast te stellen in afwijking van het voorstel van de NLc daartoe. De verhoging van het macrotarief als gevolg van onderhavig besluit van ACM wordt daarmee 1,02 procent ten opzichte van de tarieven 2013.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Deze tarieven heeft ACM op 3 oktober 2013 opnieuw vastgesteld als gevolg van de uitspraak van het College van Beroep voor het bedrijfsleven d.d. 5 september 2013 (ECLI:NL:CBB:2013:102).

## Besluit

Samenvatting.....	1
1 Inleiding en procedure.....	3
2 Wettelijke beoordelingskader .....	4
2.1 Loodsenwet.....	4
2.2 Besluit markttoezicht registerloodsen.....	6
2.3 Regeling markttoezicht registerloodsen .....	7
2.4 Eerdere relevante besluiten van ACM.....	7
3 Het tariefvoorstel van de NLc .....	11
3.1 Tariefvoorstel .....	11
3.2 Consultatie tariefvoorstel .....	12
4 Beoordeling tariefvoorstel door ACM .....	13
4.1 Inleiding.....	13
4.2 Beoordeling accountantsverklaring .....	13
4.3 Beoordeling artikel 27c, zesde lid, LW .....	14
4.4 Beoordeling artikel 27c, tweede en derde lid, LW .....	24
4.5 Beoordeling artikel 27c, vierde lid, LW (consultatie) .....	25
4.6 Beoordeling artikel 27d, eerste lid, LW en het Bmr .....	26
4.7 Beoordeling restpostbenadering Scheldemonden .....	26
4.8 Conclusie .....	27
5 Beoordeling efficiëntie .....	27
5.1 Inleiding.....	27
5.2 Beoordelingskader meest efficiënte werkwijze registerloodsen .....	28
5.3 Eerste fase van het onderzoek.....	29
5.4 Tweede fase: onderzoek secundair proces.....	31
5.5 Conclusie .....	33
6 Vaststelling van de tarieven .....	33
6.1 Inleiding.....	33
6.2 De loodsgeldtarieven .....	33
6.3 Schema voor de frequentiekorting.....	34
6.4 Factoren voor bijzondere situaties en aanvullende loodsdiensten.....	34
6.5 Loodsvergoedingen .....	35
6.6 Betalingskorting vanwege automatische incasso .....	35
7 Besluit.....	36

## Besluit

### 1 Inleiding en procedure

1. Op 15 juli 2013 is een voorstel van de Algemene Raad van de Nederlandse Loodsencorporatie (hierna: NLc) in de zin van artikel 27c, eerste lid, Loodsenwet (hierna: LW) voor de loodsgeldtarieven voor het jaar 2014 door de Autoriteit Consument en Markt (hierna: de ACM) ontvangen.<sup>2</sup> Dit voorstel van de NLc wordt hierna aangeduid als: het tariefvoorstel.
2. Op 23 oktober 2013 heeft de NLc een voorstel gedaan voor bijstelling van het tariefvoorstel (hierna: bijgesteld tariefvoorstel).<sup>3</sup> Aanleiding hiervoor is onder meer gelegen in een aantal uitspraken van het College van Beroep voor het bedrijfsleven (hierna: CBb) en recente macro-economische gegevens.
3. In het onderhavige besluit wordt beoordeeld of ACM de loodsgeldtarieven conform het (bijgesteld) tariefvoorstel van de NLc kan vaststellen, dan wel, ingevolge artikel 27g LW de tarieven in afwijking van het (bijgesteld) tariefvoorstel dient vast te stellen. Daartoe heeft onderzoek plaatsgevonden naar het (bijgestelde) tariefvoorstel.
4. Tijdens het onderzoek is tweemaal overleg gevoerd tussen vertegenwoordigers van de NLc en ACM.<sup>4</sup>
5. ACM heeft bij brief van 26 juli 2013<sup>5</sup>, 21 oktober 2013<sup>6</sup> en 7 november 2013<sup>7</sup> de NLc schriftelijke vragen gesteld. Deze vragen heeft de NLc bij brief van 5 september 2013<sup>8</sup>, 4 november 2013<sup>9</sup> en 22 november 2013<sup>10</sup> beantwoord.
6. Daarnaast heeft de NLc ACM geïnformeerd over de cao-onderhandelingen waarbij ook gesproken is over een aanpassing van de regeling voor functioneel leeftijdsontslag (hierna: FLO). Met de nieuwe uitrederegeling kan de opslag voor FLO in de loodsgeldtarieven lager worden vastgesteld waardoor de loodsgeldtarieven lager worden. De NLc heeft ACM op de hoogte gehouden van de onderhandelingen met de vakbonden

---

<sup>2</sup> 2013101470.

<sup>3</sup> 201330460

<sup>4</sup> 2013403361 en 2013205912.

<sup>5</sup> 2013203078.

<sup>6</sup> 2013205226.

<sup>7</sup> 2013205601.

<sup>8</sup> 2013303504.

<sup>9</sup> 2013304925.

<sup>10</sup> 2013103021.

## Besluit

en de besprekingen met de Belastingdienst. Uiteindelijk heeft de NLc op 18 november 2013 aangegeven dat de uittrederegeling met de vakbonden is overeengekomen.<sup>11</sup>

7. Op 1 juli 2013 is het Besluit markttoezicht registerloodsen (hierna: Bmr) gewijzigd waarmee de loodsgeldtariefstructuur is aangepast. Met ingang van de tarieven 2014 stelt ACM niet langer een afzonderlijke tarieftabel per havengebied vast, zoals in voorgaande jaren. Voor de noordelijke zeehavengebieden respectievelijk de overige zeehavengebieden worden in plaats daarvan een uniform starttarief, trajecttarief en een tarief voor aanvullende diensten vastgesteld.
8. Dit besluit heeft uitsluitend betrekking op de loodsgeldtarieven als bedoeld in artikel 27f, eerste lid, LW. De tarieven voor de overige diensten en taken als bedoeld in artikel 27f, tweede lid, LW worden ACM bij afzonderlijk besluit vastgesteld.

## 2 Wettelijke beoordelingskader

### 2.1 Loodsenwet

9. In artikel 27a LW is onder meer bepaald dat de loodsgeldtarieven worden vastgesteld overeenkomstig hoofdstuk VIA (Tarieven en markttoezicht).
10. Ingevolge artikel 27c, eerste lid, LW doet de NLc een voorstel aan ACM voor de tarieven en vergoedingen voor de diensten en taken, bedoeld in artikel 27a LW.
11. Een tariefvoorstel dient ingevolge het tweede lid van artikel 27c LW te worden opgesteld met inachtneming van het uitgangspunt dat elk afzonderlijk tarief redelijk en non-discriminatoir is. Het derde lid van dit artikel voegt daaraan toe dat het tariefvoorstel voor de loodsgeldtarieven wordt opgesteld met inachtneming van de volgende uitgangspunten:
  - a. de loodsgeldtarieven zijn voor het geheel kostengeoriënteerd, en
  - b. bij een voorstel voor gedifferentieerde aanpassing van de tarieven per zeehavengebied wordt een bijdrage geleverd aan een meer kostengeoriënteerd tarief per individueel schip.
12. Voorafgaand aan het indienen van een voorstel bij ACM moet ingevolge artikel 27c, vierde lid, LW een zienswijze aangevraagd worden aan een bij ministeriële regeling te bepalen aantal regionale overlegcommissies. In artikel 3 van de Regeling markttoezicht registerloodsen (hierna: Rmr) zijn deze regionale overlegcommissies aangewezen. Deze commissies bestaan uit het bestuur van de desbetreffende regionale loodsencorporatie, vertegenwoordigers van openbare lichamen, betrokkenen bij het bestuur van een of meer

---

<sup>11</sup> 2013403694.

## Besluit

zeehavens, en representatieve organisaties van ondernemers in het scheepvaart- en havenbedrijf.

13. Ingevolge artikel 27c, vijfde lid, LW is een voorstel met betrekking tot de loodsgeldtarieven mede gebaseerd op de financiële verantwoording van het aan de indiening voorafgaande kalenderjaar. Het tariefvoorstel heeft betrekking op het volgende kalenderjaar.
14. In artikel 27c, zesde lid, LW is bepaald dat een tariefvoorstel ten minste moet bevatten:
  - a. een raming van alle in het desbetreffende kalenderjaar te leveren loodsv verrichtingen per tarief en het voorgenomen kwaliteitsniveau;
  - b. een raming van de met de loodsv verrichtingen, bedoeld onder a, te behalen omzet, die mede is gebaseerd op de daadwerkelijk gerealiseerde omzet in het kalenderjaar voorafgaande aan het kalenderjaar waarin het voorstel wordt gedaan;
  - c. een raming van de arbeidsvergoeding die is gebaseerd op de daadwerkelijk ontvangen vergoeding in het kalenderjaar voorafgaande aan het kalenderjaar waarin het voorstel wordt gedaan;
  - d. een raming van de wijzigingen in de kosten van de materiële vaste activa, de geraamde investeringen en het geraamde rendement;
  - e. een raming van de overige omzet en kosten, die mede is gebaseerd op de daadwerkelijk gerealiseerde omzet en kosten in het kalenderjaar voorafgaande aan het kalenderjaar waarin het voorstel wordt gedaan;
  - f. een raming van de kosten, de stortingen en het rendement van de gestorte bedragen, gemoeid met de verplichtingen, bedoeld in artikel 26, tweede lid, onder a, voor het desbetreffende kalenderjaar;
  - g. een raming van de voor het desbetreffende kalenderjaar voorziene algemene besparing op de kosten;
  - h. de voor het desbetreffende kalenderjaar voorziene correctie in verband met bestaande onregelmatigheden in de mate van kostendeckendheid van de tarieven voor de verschillende zeehavengebieden;
  - i. een verrekening van het verschil tussen de geraamde en de daadwerkelijk uitgevoerde wijzigingen in de materiële activa en investeringen in het kalenderjaar voorafgaande aan het jaar waarin het voorstel wordt gedaan;
  - j. een onderbouwing van de ramingen, bedoeld onder a tot en met g.
15. Ingevolge artikel 27d, eerste lid, LW kunnen bij algemene maatregel van bestuur in het belang van de vaststelling van kostengeoriënteerde loodsgeldtarieven nadere regels worden gesteld. Hierin kunnen regels met betrekking tot de redelijkheid, de kostenoriëntatie en overige maatstaven voor de structuur van deze tarieven worden vastgesteld. Deze regels zijn neergelegd in het Besluit markttoezicht registerloodsen (hierna: Bmr).

## Besluit

16. Ingevolge artikel 27g, eerste lid, LW stelt ACM de tarieven vast in afwijking van het desbetreffende voorstel, indien het voorstel naar het oordeel van ACM:
  - a. niet voldoet aan de bij of krachtens de artikelen 27c tot en met 27e gestelde eisen;
  - b. in onvoldoende mate bijdraagt aan het bereiken van de meest efficiënte werkwijze van registerloodsen en de productiviteit en kwaliteit van de loodsdienstverlening, of,
  - c. niet is gebaseerd op een redelijk rendement op investeringen.
17. De bevoegdheid van ACM om op grond van artikel 27g, eerste lid, aanhef en onder b, LW om een besluit vast te stellen dat afwijkt van het tariefvoorstel is niet beperkt tot een marginale beoordeling van de door de NLc voorgestelde tarieven. ACM heeft bij toepassing van artikel 27g LW beoordelingsvrijheid, hetgeen door het College van beroep voor het bedrijfsleven (CBb) is bevestigd in zijn uitspraak van 6 december 2010.<sup>12</sup>
18. ACM heeft op basis van artikel 27g, tweede lid, LW de bevoegdheid ambtshalve of op verzoek van de NLc bij de vaststelling van de tarieven en vergoedingen correcties aan te brengen in verband met bijzondere omstandigheden.

## 2.2 Besluit markttoezicht registerloodsen

19. Het Bmr voorziet in een regeling voor overige inkomsten uit andere diensten of taken dan die in artikel 27a LW zijn genoemd. In artikel 2.5 is bepaald dat deze overige inkomsten kunnen worden toegerekend aan de diensten of taken genoemd in artikel 27a LW (de loodsdiensten en de andere bij of krachtens de wet opgedragen taken) indien deze inkomsten niet meer bedragen dan 1 procent van de totale inkomsten uit alle tarieven. Het gaat derhalve om inkomsten met een bagatelkarakter. Daarbij geldt dat er geen sprake mag zijn van een negatief saldo. Dit betekent dat de kosten gemoeid met het genereren van de overige inkomsten die inkomsten niet mogen overtreffen.
20. In hoofdstuk 4 Bmr worden nadere voorschriften gegeven ten aanzien van de loodsgeldtarieven. Deze nadere voorschriften dienen in acht te worden genomen bij het opstellen van het voorstel en bij de vaststelling van de tarieven.
21. Met de wijziging van het Bmr per 1 juli 2013 is een nieuwe loodsgeldtariefstructuur geïntroduceerd.<sup>13</sup> In deze nieuwe tariefstructuur wordt op grond van artikel 4.3, eerste lid, Bmr onderscheid gemaakt tussen een starttarief (S-tarief), een trajecttarief (T-tarief), in

---

<sup>12</sup> CBb 6 december 2010, LJN: BO6669, r.o. 3.2.4.

<sup>13</sup> Stb. 2013, 235.

## Besluit

een T-speciaaltarief en een tarief voor aanvullende diensten (A-tarief). Voor wat betreft het S- en T-tarief kan op grond van artikel 4.3, tweede lid, Bmr een verder onderscheid gemaakt worden naar in- of uitgaande reizen, rendez-vousreizen en verhaalreizen.

22. Het S-tarief en het T-tarief betreffen uniforme tarieven die voor alle loodsreizen gelden. Voor een aantal specifieke situaties wordt op grond van artikel 4.4 Bmr voorzien in een T-speciaaltarief. Het A-tarief wordt vastgesteld voor de aanvullende diensten, zoals genoemd in artikel 4.5 Bmr .
23. In aanvulling op de voornoemde tarieven stelt ACM op grond van artikel 4.7, eerste lid, Bmr de loodsvergoedingen vast. Deze loodsvergoedingen dienen ter dekking van kosten die door een loods worden gemaakt en de tijd die niet aan het verrichten van loodsdiensten is gemoeid voor de situaties zoals deze in artikel 4.6 Bmr zijn opgenomen.
24. Tot slot stelt ACM op grond van artikel 4.7, tweede lid, Bmr de frequentiekorting vast.
25. Het voorstel voor de loodsgeldtarieven dient op grond van artikel 4.10, derde lid, Bmr vergezeld te gaan van een verklaring van een onafhankelijke accountant als bedoeld in artikel 393, eerste lid, van boek 2 van het Burgerlijk Wetboek (BW). Daarin dient de accountant te verklaren dat het voorstel is opgesteld in overeenstemming met het van kracht zijnde systeem van kostentoekening als bedoeld in artikel 27b LW en dat de bijbehorende ramingen correct zijn opgesteld.

### 2.3 Regeling markttoezicht registerloodsen

26. Per 1 juli 2013 is de Regeling markttoezicht registerloodsen (verder: Rmr) gewijzigd.<sup>14</sup> Na deze wijziging zijn met artikel 3a Rmr tariefgebieden en tariefkolommen vastgesteld voor de toepassing van het T-tarief. Tevens wordt per 1 januari 2014 artikel 4 Rmr aangepast waardoor de correctiefactor als bedoeld in artikel 27d, derde lid, LW voor de noordelijke havengebieden (Delfzijl-Eemshaven, Harlingen-Terschelling en Den Helder – Den Oever – Oudeschild) is vastgesteld op 130% van het voor de betreffende reis vastgestelde S-tarief.<sup>15</sup>

### 2.4 Eerdere relevante besluiten van ACM

27. In het kader van de vaststelling van de loodsgeldtarieven 2014 zijn onder meer de volgende besluiten van ACM relevant.

---

<sup>14</sup> Stcrt. 2013, 16365.

<sup>15</sup> Stcrt. 2013, 16365.

## Besluit

### 2.4.1 Kostentoe rekeningsysteem

28. Ingevolge artikel 27b, eerste lid, LW stelt de NLc in het belang van een op de kosten gebaseerde tariefstelling een toerekeningsstelsel vast voor de kosten van de diensten, taken en verplichtingen van het Loodswezen. Dit zogenoemde kostentoe rekeningsstelsel (KTS) behoeft de instemming van ACM.
29. Bij besluit van 12 februari 2013 heeft ACM ingestemd met het KTS Loodswezen 2014.<sup>16</sup>

### 2.4.2 Weighted Average Cost of Capital

30. ACM heeft ingevolge artikel 2.9, zesde lid, Bmr op 23 april 2013 een besluit genomen waarbij de vermogenskostenvoet, ook wel: Weighted Average Cost of Capital (hierna: WACC), is vastgesteld op 6,5 procent.<sup>17</sup> Tegen dit besluit is door het Loodswezen bezwaar gemaakt. De behandeling van dit bezwaar is nog niet afgerond.
31. In dit besluit wordt derhalve uitgegaan van de bij besluit van 23 april 2013 vastgestelde WACC van 6,5 procent.

### 2.4.3 FLO/FLP

32. ACM heeft bij besluit van 16 september 2008<sup>18</sup> op basis van artikel 27e, eerste lid, LW het schema van stortingen vastgesteld in verband met de financiering van de verplichtingen die voortvloeien uit het functioneel leeftijdspensioen van registerloodsen (hierna: FLP) en uit het krachtens de collectieve arbeidsovereenkomst toegekend recht op functioneel leeftijdsontslag (hierna: FLO) van het ondersteunend personeel. Het besluit regelt het schema voor de stortingen ten behoeve van de financiering, de hoogte van de reserveringen, de regelmaat waarmee het geld gereserveerd moet worden en de wijze waarop gereserveerd wordt (hierna: het FLO/FLP-besluit). Bij beslissing op bezwaar van 29 april 2009 heeft ACM het besluit van 16 september 2008 gedeeltelijk herroepen en gewijzigd.<sup>19</sup> Op 29 januari 2013 is het besluit andermaal gewijzigd waarmee het Loodswezen de mogelijkheid heeft gekregen de stortingen uitsluitend voor FLO aan te wenden.

---

<sup>16</sup> 104236/3.

<sup>17</sup> Besluit van 23 april 2013, 100141/118.

<sup>18</sup> Besluit van 16 september 2008, kenmerk 200103/22.

<sup>19</sup> Besluit van 29 april 2009, kenmerk 200127/17.



## Besluit

33. Daarnaast heeft ACM bij besluit van 4 december 2013<sup>20</sup> op basis van artikel 27e, tweede lid, LW de correctiefactor voor het jaar 2013 vastgesteld in verband met de financiering van de verplichtingen die voortvloeien uit het FLP van registerloodsen en FLO van het ondersteunend personeel. Bij dit besluit heeft ACM besloten dat de correctiefactor voor 2014 17,5 procent bedraagt, waarmee de dotatie voor de reservering FLO en FLP, gelet op het voornoemde besluit van ACM op grond van artikel 27e, eerste lid, LW, 4,5 procent bedraagt. In onderhavig besluit wordt derhalve uitgegaan van een FLO/FLP-percentage van 4,5 procent.

### 2.4.4 Beoordelingskader meest efficiënte werkwijze registerloodsen

34. Het CBb heeft in haar uitspraak over de loodsgeldtarieven voor 2010 overwogen dat ACM een heldere en op zijn aanvaardbaarheid toetsbare visie dient te hebben over, kort gezegd, de meest efficiënte werkwijze van de loodsen. Daarbij moet ACM ook ingaan op de productiviteit en kwaliteit van de loodsdienstverlening, het verband tussen deze begrippen en het verband met de tariefvoorstellen.<sup>21</sup> Op 15 mei 2012 heeft ACM de door het CBb gevraagde visie vastgesteld nadat het Loodswezen in de gelegenheid is gesteld te reageren op de conceptvisie. Deze visie is op 24 mei 2012 gepubliceerd onder de naam "Beoordelingskader meest efficiënte werkwijze registerloodsen" (hierna: beoordelingskader).<sup>22</sup>
35. In het beoordelingskader worden de uitgangspunten beschreven die ACM hanteert bij de beoordeling van de efficiëntie van het Loodswezen. Tevens is in het beoordelingskader beschreven welke werkwijze hierbij gevolgd wordt. ACM past het beoordelingskader toe bij de vaststelling van de loodsgeldtarieven voor het jaar 2014. Hiertoe wordt in paragraaf 5.2 van dit besluit nader ingegaan op de inhoud van het beoordelingskader. In de paragrafen 5.3 en 5.4 is de beoordeling aan de hand van het beoordelingskader opgenomen.

### 2.4.5 Relevante jurisprudentie

36. Op 5 september 2013 heeft het CBb uitspraak gedaan in het beroep tegen Tariefbesluit 2010<sup>23</sup>, Tariefbesluit 2011<sup>24</sup> en Tariefbesluit 2013<sup>25</sup> en deze voor het grootste deel in stand gelaten maar op het onderdeel van de verrekening van bedragen uit eerdere jaren vernietigd. Voor zover voor dit Tariefbesluit van belang heeft het CBb -kort samengevat- het volgende

---

<sup>20</sup> 2013206447.

<sup>21</sup> CBb 6 december 2010, LJN: BO6669.

<sup>22</sup> <https://www.acm.nl/nl/publicaties/publicatie/7180/Beoordelingskader-meest-efficiënte-werkwijze-registerloodsen/>.

<sup>23</sup> CBb 5 september 2013, ECLI:NL:CBB:2013:100.

<sup>24</sup> CBb 5 september 2013, ECLI:NL:CBB:2013:101.

<sup>25</sup> CBb 5 september 2013, ECLI:NL:CBB:2013:102.

## Besluit

overwogen en/of geoordeeld:

### Bevoegdheid ACM

37. Het CBb heeft geoordeeld dat de omstandigheid dat het Loodswezen één integraal tariefvoorstel doet, onverlet laat dat de aan dat voorstel ten grondslag liggende totale geraamde kosten de opstelsom zijn van de kosten per regio en per zeehavengebied. De werkwijzen en de kosten per regio en zeehavengebied kunnen verschillen. ACM zal daarom niet enkel de regio-overstijgende, maar ook de regio-specifieke werkwijzen moeten bezien ten behoeve van haar beoordeling van het tariefvoorstel ingevolge de LW.
38. Voorts heeft het CBb overwogen dat het aan ACM is om nader onderzoek te doen wanneer zij wil afwijken van het tariefvoorstel en om deze afwijking ook te motiveren. De rol van het Loodswezen in dezen is om een onderbouwde visie te geven op de efficiëntie van een bepaalde in het tariefvoorstel opgenomen kostenpost, waarbij ACM het Loodswezen om nadere uitleg kan verzoeken. Het uitblijven daarvan kan ACM betrekken bij haar beoordeling.

### Beschikbaarheidsuren

39. Het CBb heeft geoordeeld dat ACM een efficiëntiekorting kan opleggen, in de vorm van een korting op het aantal (betaalde) beschikbaarheidsuren. ACM heeft op basis van het door haar verrichte onderzoek de conclusie kunnen trekken dat het in het tariefvoorstel 2010 opgenomen aantal beschikbaarheidsuren met enige evidentie niet bijdraagt aan de meeste efficiënte werkwijze van registerloodsen in de zin van artikel 27g, eerste lid, aanhef en onder b, LW. ACM heeft daarbij voldoende gemotiveerd dat de toegepaste verlaging van die uren niet tot onderschrijding van minimumbeschikbaarheid leidt.
40. Het CBb heeft aan het voorgaande ten grondslag gelegd dat de verhouding tussen het aantal bruguren en het aantal beschikbaarheidsuren een indicator voor efficiëntie kan zijn. De raming van de directe uren en de beschikbaarheidsuren dient recht te doen aan de werkelijkheid, namelijk dat de totale beschikbaarheid toereikend is om het geraamde aantal schepen te loodsen en daarbij pieken in het scheepvaartaanbod op te kunnen vangen.

### Scheldevaart

41. Het CBb is van oordeel dat niet gebleken is van omstandigheden die ertoe nopen voor de regio Scheldemonden omwille van de piekopvang een groter aantal beschikbaarheidsuren in de tarieven te verwerken dan voor de overige regio's. Het CBb is er niet van overtuigd dat in die regio niet effectief met een sms-bom kan worden gewerkt, ondanks de afstanden aldaar. Het CBb merkt in dit verband op dat het de loodsen in de regio Scheldemonden vrij staat om binnen de in de tarieven verwerkte inzetbare uren zelf te bepalen op welke wijze zij vorm en inhoud geven aan de inzet van de sms-bom.

## Besluit

### Verrekening

42. Het CBb heeft geoordeeld dat artikel 27g, tweede lid, LW niet als grondslag kan dienen voor verrekening. Het betreft verrekening in Tariefbesluiten 2011 en 2013 in verband met bedragen die resteerden uit de gewijzigde vaststelling van eerdere besluiten die het Loodswezen betroffen. De gegrondverklaring van een regulier rechtsmiddel kan niet als een bijzondere omstandigheid in de zin van dit artikel wordt aangemerkt. Noch is het CBb gebleken van enige andere vigerende wettelijke bepaling die in de bevoegdheid tot verrekenen voorziet.

### Rusturen regio Amsterdam-IJmond

43. Het CBb is van oordeel dat het aantal geraamde rusturen moet voldoen aan het aantal wettelijk in acht te nemen rusturen. De rusturen worden afgetrokken van de ingeroosterde uren en verminderen daardoor het aantal inzetbare uren.

### Loodsen op afstand (LOA) in de regio Amsterdam-IJmond

44. Het CBb is van oordeel dat ACM had moeten onderzoeken hoe de raming van de LOA-uren binnen het Loodswezen als geheel plaatsvindt en met name of de ramingsmethode in de regio Amsterdam-IJmond hierin afwijkt van die van de andere regio's. Het CBb heeft ACM opgedragen om binnen vier weken de tarieven 2013 opnieuw vast te stellen. ACM heeft op 3 oktober 2013 het Tariefbesluit 2013 opnieuw vastgesteld.<sup>26</sup>

## 3 Het tariefvoorstel van de NLc

### 3.1 Tariefvoorstel

45. Het door de NLc op 15 juli 2013 bij ACM ingediende tariefvoorstel in de zin van artikel 27c, eerste lid, LW bevat een voorstel voor de loodsgeldtarieven voor het jaar 2014.<sup>27</sup>
46. Overeenkomstig de afspraak voor de loodsgeldtarieven 2013, heeft ACM ook voor de loodsgeldtarieven 2014 ingestemd met het voorstel van het Loodswezen dat de kosten en opbrengsten zouden worden bijgesteld indien het totaal effect van (1) de mutatie in kosten en opbrengsten van het aantal reizen op basis van de cijfers van het Centraal Planbureau (CPB) van september plus (2) de herberekening van de kostentoerekening Scheldevaart er toe zou leiden dat de (macro)tarieven in 2014 meer dan 0,8 procent (positief of negatief) zouden afwijken van het in juli 2013 ingediende voorstel. Daarnaast is rekening gehouden met de uitspraken van het CBb van 5 september 2013. Dit heeft tot gevolg dat de verrekening van gedeerde inkomsten in eerdere jaren komt te vervallen en dat de

---

<sup>26</sup> 2013204668.

<sup>27</sup> 2013101470.

## Besluit

rusturen in de regio Amsterdam-IJmond en de stand-by uren in de regio Scheldemonden worden bijgesteld. Tot slot is ook het effect van de toen in onderhandeling zijnde uittrederegeling voor het continu personeel meegenomen voor de bepaling van de afwijking.<sup>28</sup> Bij brief van 24 oktober 2013 heeft de NLc ACM het bijgestelde tariefvoorstel d.d. 23 oktober 2013 doen toekomen.<sup>29</sup>

47. Op 26 november 2013 heeft het Loodswezen ACM geïnformeerd dat er met de vakbonden definitief overeenstemming is bereikt over de uittrederegeling. Ook heeft het Loodswezen informatie verstrekt waaruit volgt dat de Belastingdienst de fiscale gevolgen onderschrijft zoals deze door het Loodswezen zijn ingeschat.
48. Het totaaleffect van de mutatie in kosten en opbrengsten van het aantal reizen op basis van de CPB-cijfers van september 2013 plus een herberekening van de kostentoe rekening Scheldevaart, de uitspraken van het CBb en de effecten van de aanpassing van de uittrederegeling voor continu personeel leidt ertoe dat de (macro)tarieven in 2014 circa 5 procent lager zijn dan de tarieven zoals deze in tariefvoorstel zijn opgenomen.
49. In het onderhavige besluit zal ACM het tariefvoorstel beoordelen zoals dit op 23 oktober 2013 is gewijzigd waarbij wordt uitgegaan van het scenario waarin het FLO/FLP-percentage verder kan worden verlaagd als gevolg van de nieuwe uittrederegeling (scenario 2b).

### 3.2 Consultatie tariefvoorstel

50. Ingevolge artikel 27c, vierde lid, LW vraagt de NLc voorafgaand aan de indiening van een voorstel met betrekking tot de loodsgeldtarieven bij ACM, een zienswijze aan de vier regionale overlegcommissies die zijn aangewezen in artikel 3 Rmr. De ontvangen zienswijzen worden bij het tariefvoorstel gevoegd. De NLc motiveert in het tariefvoorstel zijn overwegingen omtrent de ingebrachte zienswijzen.
51. De regionale overlegcommissies zijn in de periode van 6 juni 2013 (datum toezending) tot en met 1 juli 2013 geconsulteerd. Naast het indienen van mondelinge zienswijzen zijn partijen in de gelegenheid gesteld om tot 1 juli 2013 schriftelijk hun zienswijzen in te dienen. Tegelijkertijd is ook de Kwaliteitsverantwoording 2012<sup>30</sup> in de zin van artikel 27j, tweede lid, LW in consultatie gebracht.

---

<sup>28</sup> 2013201343.

<sup>29</sup> 2013304960.

<sup>30</sup> 2013101469

## Besluit

52. Het geconsulteerde tariefvoorstel is gebaseerd op de cijfers van het CPB die in maart 2013 zijn gepubliceerd. Tijdens de consultatie zijn partijen geïnformeerd dat het tariefvoorstel eventueel aangepast zou worden aan de cijfers uit de Macro Economische Verkenningen, de Scheldevaart en de effecten van de uitrederegeling. Daarnaast is aangegeven dat de effecten van de -tijdens de consultatie nog hangende- uitspraken van het CBb verwerkt zouden kunnen worden. Zoals in paragraaf 3.1 beschreven, is het tariefvoorstel op 23 oktober 2013 aangepast.
53. De ingebrachte zienswijzen zijn in bijlage 11 van het tariefvoorstel opgenomen. Het betreft de mondelinge zienswijzen zoals weergegeven in de notulen van de op 17 juni 2013, 18 juni 2013, 20 juni 2013 en 21 juni 2013 gehouden consultatiebijeenkomsten in Regio Noord, Regio Amsterdam-IJmond, Regio Rotterdam-Rijnmond respectievelijk Regio Scheldemonden. Daarnaast zijn schriftelijk zienswijzen ingediend door Zeeland Seaports/Havenbedrijf Amsterdam op 28 juni 2013, door Groningen Seaports/Samenwerkende Bedrijven Eemsdelta (SBE) op 28 juni 2013, door de Koninklijke Vereniging van Nederlandse Reders (KVNR) op 28 juli 2013 en door de Vereniging van Rotterdamse Cragadoors (VRC) op 1 juli 2013.
54. Een beoordeling van de consultatie is in paragraaf 4.5 opgenomen.

## 4 Beoordeling tariefvoorstel door ACM

### 4.1 Inleiding

55. In dit hoofdstuk vindt de beoordeling van de juistheid van het tariefvoorstel plaats. ACM toetst of het tariefvoorstel overeenkomstig het bij en krachtens de LW, Bmr en Rmr bepaalde tot stand is gekomen en op de juiste wijze en met gebruikmaking van de correcte cijfers is ingericht, onderbouwd en berekend. Indien dit niet het geval is, stelt ACM zo nodig op grond van artikel 27g, eerste lid, aanhef en onder a LW de tarieven in afwijking van het tariefvoorstel vast.
56. ACM beoordeelt in hoofdstuk 5 of het tariefvoorstel bijdraagt aan het bereiken van de meest efficiënte werkwijze van de registerloodsen. Indien dit niet het geval is, zal ACM de tarieven op grond van artikel 27g, eerste lid, aanhef en onder b, LW in afwijking van het tariefvoorstel vaststellen.

### 4.2 Beoordeling accountantsverklaring

57. ACM stelt vast dat bij het tariefvoorstel overeenkomstig artikel 4.10, derde lid, Bmr een accountantsverklaring is gevoegd.
58. De werkzaamheden die de accountant heeft verricht zijn:
1. Vaststellen of de onderzochte geprognosticeerde informatie als basis dient voor de door de NLc berekende tarieven die zijn opgenomen in het tariefvoorstel.

## Besluit

2. Vaststellen of het tariefvoorstel is opgesteld in overeenstemming met de vereisten uit de Wmr, het Bmr, de Rmr en de LW, het KTS en de relevante besluiten van ACM inclusief de opmerkingen zoals hierbij vermeld in hoofdstuk 1 van het tariefvoorstel.
  3. Vaststellen van de rekenkundige juistheid van het cijfermateriaal zoals opgenomen in het tariefvoorstel.
59. De accountant heeft verklaard dat op grond van het onderzoek van de gegevens waarop de prognoses gebaseerd zijn, niets is gebleken op grond waarvan de accountant zou moeten concluderen dat de veronderstellingen geen redelijke basis vormen voor de geprognosticeerde informatie. Naar het oordeel van de accountant is de geprognosticeerde informatie op een juiste wijze op basis van veronderstellingen opgesteld en toegelicht in overeenstemming met de vereisten uit het KTS. Daarbij zijn tevens de van toepassing zijnde grondslagen voor waardering en resultaatbepaling zoals genoemd in het KTS in aanmerking genomen.
60. ACM stelt vast dat uit de bewoordingen in de accountantsverklaring blijkt dat is getoetst of het voorstel is opgesteld in overeenstemming met het van kracht zijnde KTS en dat is getoetst of de ramingen correct zijn.
61. ACM concludeert, gezien het voorgaande, dat de accountantsverklaring bij het tariefvoorstel 2014 voldoet aan de formele eisen die het Bmr hieraan stelt.

### 4.3 Beoordeling artikel 27c, zesde lid, LW

#### 4.3.1 Raming van alle in het desbetreffende kalenderjaar te leveren loodsverrichtingen per tarief en het voorgenomen kwaliteitsniveau (onder a)

##### *Inleiding raming loodsdienstverrichtingen*

62. In paragraaf 2.2.1 van het tariefvoorstel is de raming van het aantal loodsverrichtingen opgenomen. Deze raming is aangepast in het bijgestelde tariefvoorstel. In beide gevallen is dezelfde ramingsmethode gevolgd waarbij de NLc zich baseert op onderzoek van PriceWaterhouseCoopers (hierna: PwC).
63. Het doel van de ramingsmethodiek is om tot een zo nauwkeurig mogelijke raming van het aantal loodsreizen te komen, dat wil zeggen dat beoogd wordt dat het verschil tussen het geraamde en het werkelijk aantal gerealiseerde loodsreizen zo klein mogelijk is. Het aantal reizen voor 2012 en 2013 is geraamd op basis van een regressiemodel met als verklarende variabelen de relevante wereldhandel en een zogenaamde trendmatige prestatiefactor die de voortschrijdende schaalvergroting in de zeevaart representeert. Uit de analyse kwam naar voren dat op basis van gerealiseerde waarden voor de periode

## Besluit

2003 - 2010 het verband tussen het aantal reizen en de verklarende variabelen sterk was (correlatiecoëfficiënt van 99%).

64. Het Loodswezen heeft geconstateerd dat de realisatie van het aantal loodsreizen in 2012 aanzienlijk lager is geweest dan de raming volgens het (bijgestelde) tariefvoorstel (-/- 6,6%). Voor 2013 heeft het Loodswezen geprognosticeerd dat - uitgaande van de realisatie in de eerste 8 maanden - de realisatie in 2013 ook aanzienlijk lager zal uitvallen dan de raming voor 2013 (-/- 5,0%). Daarnaast wijkt de ontwikkeling van het aantal reizen af ten opzichte van de ontwikkeling van de relevante wereldhandel. Voor de laatst afgesloten jaren (2011 en 2012) bedroeg de groei van de relevante wereldhandel resp. 4,0% en 0,7%. De mutatie in het aantal loodsreizen bedroeg resp. 0,9% en -/- 4,0%. De correlatiecoëfficiënt van het huidige model is - na actualisatie - afgenomen tot 94%.
65. Gegeven deze omstandigheden heeft het Loodswezen de ramingsmethodiek opnieuw laten onderzoeken. Ten aanzien van het huidige voorspellingsmodel concludeert PwC dat de voornaamste oorzaak van de onnauwkeurigheid van de raming van het aantal loodsreizen is toe te schrijven aan de voorspelfout van de relevante wereldhandel door het CPB; in de periode 1999 - 2012 heeft het CPB de relevante wereldhandel gemiddeld per jaar met ca. 2% overschat. PwC heeft alternatieve databronnen onderzocht, maar betere bronnen dan het CPB lijken niet voorhanden te zijn.
66. Door PwC zijn vijf alternatieve modellen ontwikkeld (waarvan één het huidige model is). Met deze vijf modellen is geraamd wat het aantal loodsreizen in 2014 is. Voor de raming van het tariefvoorstel 2014 heeft het Loodswezen niet gebruik gemaakt van de uitkomst van één model, maar heeft de modellen met de hoogste en de laagste uitkomst buiten beschouwing gelaten en van de resterende drie modellen de gemiddelde uitkomst berekend. Dit leidt tot een gemiddelde schatting van 84.053 reizen voor 2014.
67. Tijdens de consultatie van het Tariefvoorstel 2014 is gebleken dat niet alle gebruikers zich kunnen vinden in deze methode. Havenbedrijf Amsterdam heeft aangegeven zich niet te kunnen vinden in de middeling van de uitkomsten van de drie modellen; zij acht dit methodologisch onjuist. Havenbedrijf Amsterdam acht het huidige model wetenschappelijk beter dan de ramingsmethodiek die het loodswezen voor 2014 wenst toe te passen.
68. ACM overweegt dat het doel van de ramingsmethodiek een zo nauwkeurig mogelijke raming moet zijn. Uit de gegevens die door het Loodswezen zijn overlegd blijkt dat het model dat tot dusverre gebruikt is niet tot een dergelijke nauwkeurige raming leidt. ACM heeft daarom de alternatieve modellen onderzocht zoals deze door PwC zijn ontwikkeld.
69. Uit het onderzoek volgt dat het gebruik van de meest actuele gegevens tot een betere

## Besluit

voorspelling leidt. In september wordt een nieuwe raming van het aantal loodsreizen voor het volgende jaar opgesteld. Het is daarom mogelijk om een reële prognose van het lopende jaar te maken. Voor zover de door PwC ontwikkelde alternatieve modellen gebruik maken van meer recente gegevens, is de conclusie van ACM dat dit tot een verbetering van de ramingsmethodiek leidt. Verder kunnen de door PwC ontwikkelde alternatieve modellen met een vertraagde reactie mogelijkwerwijs een betere methode vormen. Dit staat voor ACM echter nog niet vast. Een theoretische onderbouwing ontbreekt nog en het aantal jaren na de aanvang van de crisis is nu nog beperkt om de veronderstelling te valideren. Bovendien is ook van belang om het model te valideren op basis van statistische toetsen. Tot slot overweegt ACM dat het model op basis van historische gegevens uitsluitend uit gaat van de trend in het aantal loodsreizen en voorbij gaat aan de verwachte economische ontwikkelingen. Op grond hiervan lijkt toepassing van dit model minder wenselijk.

70. ACM stelt op grond van het onderzoek dat ieder model zijn eigen sterke en zwakke punten kent. Welk model het beste is kan ACM zonder aanvullend onderzoek niet vaststellen. Dat het Loodswezen zich niet of niet uitsluitend op het bestaande model wil baseren, acht ACM, gegeven de recente ontwikkelingen, redelijk. Immers, de uitkomst van het werkelijk aantal reizen voor 2012 en 2013 week in aanzienlijke mate af van de raming volgens het huidige model. Gegeven de onzekerheden echter acht ACM de door het Loodswezen gevolgde methode, namelijk het gebruik van het gemiddelde van verschillende modellen voor 2014, acceptabel omdat dit naar verwachting tot een betere raming leidt ten opzichte van het tot nu toe gehanteerde model. Voor Tariefvoorstel 2015 zal de ramingsmethodiek echter wederom object van onderzoek zijn.

### *Voorgenomen kwaliteitsniveau*

71. ACM dient toezicht te houden op de "economische kwaliteit" van de loodsdienstverlening. ACM dient er derhalve op toe te zien dat de klant een behoorlijke prestatie krijgt die in een passende verhouding staat tot het bedrag dat hij daarvoor moet betalen. Een van de instrumenten voor de uitoefening van dit toezicht is de bevoegdheid van ACM om de tarieven vast te stellen.<sup>31</sup>
72. In paragraaf 2.2.2 van het tariefvoorstel is ten aanzien van het voorgenomen kwaliteitsniveau van de dienstverlening aangegeven dat een verhoging of verlaging van het kwaliteitsniveau niet aan de orde is. De tarieven dienen, volgens het Loodswezen, op een dusdanige wijze te worden vastgesteld dat het huidige kwaliteitsniveau ook op de lange termijn in stand kan worden gehouden. Het kwaliteitsniveau dat momenteel geboden wordt, voldoet naar het oordeel van de NLc aan de wensen van de belanghebbenden, zonder dat sprake is van bovenmatige kwaliteit. Het voor 2014 voorgenomen kwaliteitsniveau is gelijk aan het in 2012 gerealiseerde niveau (zoals blijkt uit de Kwaliteitsrapportage 2012 Wet markttoezicht

---

<sup>31</sup> Kamerstukken II 2006-2007, 30 913, nr. 3, p. 15.



## Besluit

registerloodsen) en ook aan het voor 2013 voorgenomen niveau.

73. Reeds eerder is in overleg met de NLc een indicator ontwikkeld die aangeeft in hoeveel procent van de gevallen tijdig loodsdiensten worden geleverd ten opzichte van de vastgestelde normen. Uitgaande van de huidige werkwijze ligt het voorgenomen kwaliteitsniveau per zeehavengebied tussen 95 en 97%.
74. ACM acht de hoogte van de in het tariefvoorstel opgenomen kwaliteitspercentages redelijk. Hierbij gaat ACM uit van de overweging dat het kwaliteitsniveau in de afgelopen jaren (ongeveer) gelijk is geweest en dat uit de consultatie is gebleken dat dit over het algemeen het gewenste kwaliteitsniveau is.
75. Gelet op het voorgaande concludeert ACM dat het tariefvoorstel voldoet aan het vereiste van artikel 27c, zesde lid, onder a, LW.

### 4.3.2 **Raming van de met de loodsverrichtingen te behalen omzet, die mede is gebaseerd op de daadwerkelijk gerealiseerde omzet in het kalenderjaar voorafgaande aan het kalenderjaar waarin het voorstel wordt gedaan (onder b)**

76. In paragraaf 4.1 van het tariefvoorstel is de geraamde opbrengst van loodsgeldtarieven voor 2014 opgenomen. Een specificatie van deze raming is opgenomen in bijlage 5 van het tariefvoorstel.
77. ACM stelt vast dat de raming van de omzet voor 2014 gebaseerd is op het verwachte aantal loodsverrichtingen in 2014 en de tarieven die in dat jaar volgens het tariefvoorstel in rekening worden gebracht.
78. Gelet op het voorgaande ziet ACM geen reden om te veronderstellen dat de methode van ramen van de in 2014 met de loodsverrichtingen te behalen omzet niet juist zou zijn. ACM ziet dan ook geen aanleiding om dit onderdeel van het tariefvoorstel en de onderbouwing daarvan ontoereikend te achten.

### 4.3.3 **Raming van de arbeidsvergoeding die is gebaseerd op de daadwerkelijk ontvangen vergoeding in het kalenderjaar voorafgaand aan het kalenderjaar waarin het voorstel wordt gedaan (onder c)**

79. In paragraaf 2.3 van het tariefvoorstel is de raming van de arbeidsvergoeding voor 2014 opgenomen. De NLc heeft de raming voor de arbeidsvergoeding nader uitgesplitst voor de verschillende uursoorten, te weten directe loodsuren, indirecte uren en externe uren. Directe loodsuren zijn verder uitgesplitst in reguliere bruguren, bijzondere bruguren, uren voor loodsen op afstand (LOA) en afbestellingen. De indirecte uren zijn uitgesplitst in uren reizen en wachten, beschikbaarheidsuren en indirect productieve loodstaken. De

## Besluit

ramingen van de verschillende uursoorten zijn per zeehavengebied opgenomen. De ramingen van de totale directe loodsuren en de arbeidsvergoeding voor totale indirecte uren zijn ook weergegeven per scheepsklasse.

80. Gelet op het bepaalde in artikel 27c, zesde lid, aanhef en onder c, LW dient de raming van de arbeidsvergoeding voor 2014 mede gebaseerd te zijn op de daadwerkelijk ontvangen arbeidsvergoeding in 2012. ACM overweegt dat voor de beoordeling hiervan met name de daadwerkelijke urenbesteding van de loodsen in 2012 van belang is, nu het uurtarief voor de verschillende uursoorten is vastgelegd in de Rmr. Desgevraagd heeft het Loodswezen gegevens overlegd waaruit daadwerkelijk blijkt dat de realisatie 2012 uitgangspunt van het Tariefvoorstel 2014 is geweest.
81. Op verzoek van ACM heeft het Loodswezen tevens een raming overlegd van de inzetbare uren van de registerloodsen.<sup>32</sup> Met deze raming is een nadere specificatie gegeven van de inzetbare uren overeenkomstig de opzet die ook in voorgaande jaren is gehanteerd.
82. ACM stelt vast dat het Loodswezen met de gewijzigde raming van de inzetbare uren op een juiste wijze invulling heeft gegeven aan de uitspraak van het CBb van 5 september 2013 in die zin dat het aantal rusturen in de regio Amsterdam-IJmond en het aantal beschikbaarheidsuren in de regio Scheldemonden is aangepast in overeenstemming met de uitspraak van het CBb.<sup>33</sup>
83. Ten aanzien van de uren die voor 2013 geraamd waren voor het geven van LOA in de regio Amsterdam – IJmond is gebleken dat dit aantal uren veel hoger was dan van het aantal geraamde uren in eerdere jaren. Dit was voor ACM aanleiding hiernaar in het kader van het Loodsgeldbesluit 2013 onderzoek naar te doen. Dit onderzoek heeft er toe geleid dat ACM voor wat betreft de geraamde LOA-uren voor de regio Amsterdam – IJmond van het tariefvoorstel 2013 is afgeweken. Het Loodsgeldbesluit 2013 is door het CBb op dit punt vernietigd<sup>34</sup> waarbij ACM is opgedragen om een nieuw besluit te nemen. ACM heeft op 3 oktober 2013 een nieuw besluit genomen, waarbij de desbetreffende afwijking van het tariefvoorstel, voorzien van een betere motivering, in stand is gelaten. Tegen dit besluit is door het Loodswezen bezwaar gemaakt.
84. Gelet op het voorgaande heeft ACM het aantal LOA-uren voor de regio Amsterdam – IJmond getoetst zoals dit in het tariefvoorstel voor 2014 is opgenomen. ACM constateert dat in het tariefvoorstel 2014 het aantal LOA-uren voor de regio Amsterdam – IJmond is

---

<sup>32</sup> 2013303504.

<sup>33</sup> CBb 5 september 2013, ECLI:NL:CBB:2013:102.

<sup>34</sup> Idem.

## Besluit

geraamd op 1.413 uur. Daarmee ligt het aantal geraamde uren veel lager dan in het tariefvoorstel 2013 en meer in lijn met de geraamde en gerealiseerde LOA-uren in voorgaande jaren. Daarmee lijkt het hoge aantal uren dat voor 2013 was geraamd een (vooralsnog) éénmalige uitschieter. Gelet op het voorgaande ziet ACM geen aanleiding om voor wat betreft het aantal LOA-uren voor de regio Amsterdam – IJmond af te wijken van het tariefvoorstel.

85. De gewijzigde raming van de inzetbare uren is door ACM ook beoordeeld aan de hand van de financiële verantwoording over het jaar 2012, het KTS en de voorlopige jaarverslagen 2012 van de verschillende regio's. Gelet op deze toetsing ziet ACM ook geen aanleiding te veronderstellen dat het tariefvoorstel en de onderbouwing daarvan op dit onderdeel ontoereikend is.

### 4.3.4 Raming van de wijzigingen in de kosten van de materiële activa, de geraamde investeringen en het geraamde rendement (onder d)

86. De raming van wijzigingen in de kosten van de materiële activa, de geraamde investeringen en het geraamde rendement voor 2014 hebben op dezelfde wijze plaatsgevonden als in het kader van eerdere tariefvoorstellen.
87. In het tariefvoorstel is in paragraaf 2.8 de verloopstaat opgenomen voor het jaar 2014. In bijlage 7 is een nadere onderbouwing van de investeringen opgenomen. De belangrijkste investering voor 2014 is een derde nieuw loodsvaartuig (30 miljoen euro).
88. ACM heeft geen reden om te veronderstellen dat de raming van de NLc met betrekking tot de wijzigingen in de kosten van de materiële vaste activa, de geraamde investeringen en het geraamde rendement niet juist zou zijn. Op grond van het voorgaande ziet ACM dan ook geen aanleiding om op dit punt het tariefvoorstel en de onderbouwing daarvan ontoereikend te achten.

### 4.3.5 Raming overige omzet en kosten (sub e)

#### *Omzet overige vergoedingen voor wettelijke taken*

89. In de paragrafen 4.3 en 4.4 van het tariefvoorstel zijn de ramingen weergegeven van de overige omzet.
90. De raming in paragraaf 4.3 betreft de omzet van overige vergoedingen voor wettelijke taken (examinering van verklaringhouders). Voor de overige wettelijke taken worden slechts zeer incidenteel activiteiten uitgevoerd. De hier opgenomen inkomsten zijn gebaseerd op een afzonderlijk bij ACM ingediend voorstel voor 2014 voor de andere tarieven dan loodsgeldtarieven.

## Besluit

91. De ramingen in paragraaf 4.4 betreffen de omzet van andere diensten en taken die buiten de regulering, maar binnen artikel 2.5 Bmr (de zogenoemde bagatelbepaling) vallen. Dit betreft de omzet van loodsverklaringen, het doorbelasten aan derden van huur en huisvestingskosten en het doorbelasten van externe loodsuren. De ramingen in paragraaf 4.4 betreffen ook de opbrengsten van het vervoer van personen en goederen. Deze opbrengsten worden in mindering gebracht op de kosten van vaartuigen, omdat de opbrengsten worden verkregen door de inzet van deze vaartuigen. Tenslotte is sprake van een doorberekening voor het voeren van de administratie van de pensioenfondsen, dit bedrag is in mindering gebracht op de “overige landelijke kosten”.

92. De kosten van de overige diensten zijn verhoudingsgewijs zeer gering. Het zijn geen integrale kosten omdat het incidentele additionele activiteiten betreft. Aangezien de opbrengsten hoger zijn dan deze marginale kosten worden gebruikers niet benadeeld door het meenemen van deze ramingen in de kosten van de NLc. Hiermee is voldaan aan de in artikel 2.5 Bmr opgenomen bagatelbepaling. Dit betekent dat de kosten voor deze overige diensten en taken niet hoger zijn dan de inkomsten.

### **4.3.6 Raming van de kosten, de stortingen en het rendement van de gestorte bedragen, gemoeid met de verplichtingen, bedoeld in artikel 26, tweede lid, onder a, voor het desbetreffende kalenderjaar (onder f)**

93. In paragraaf 2.9 van het tariefvoorstel en in bijlage 8 van het tariefvoorstel wordt een raming gegeven van de kosten, de stortingen en het rendement van de gestorte bedragen die zijn gemoeid met de toekomstige aanspraken voor het FLO van het varend personeel van de Nederlands Loodswezen BV en het FLP. Daarbij is uitgegaan van een FLO/FLP-percentage van 6,75 procent. In het bijgesteld tariefvoorstel heeft de NLc voorgesteld dit percentage te verlagen naar 4,5 procent als er met de vakbonden overeenstemming kan worden bereikt over een nieuwe uittrederegeling voor het varend personeel. Op 26 november 2013 is de nieuwe uittrederegeling overeengekomen. In het besluit correctiefactor FLO/FLP 2014 is hier, zie ook paragraaf 2.4.3, rekening mee gehouden. Het bijgestelde tariefvoorstel voldoet daarmee aan het besluit Correctiefactor FLO/FLP 2014.

### **4.3.7 Raming van de voor het desbetreffende kalenderjaar voorziene algemene besparing op de kosten (onder g)**

94. In paragraaf 2.10 van het tariefvoorstel is onder de noemer “Algemene kostenbesparing” een overzicht gegeven van verwachte besparingen. Voorbeelden van kostenbesparingen voor 2014 zijn: levensduurverlening van vaartuigen (aluminium tenders), nieuw contract mobiele telefonie en een nieuwe uittrederegeling voor personeel met continu rooster.

## Besluit

95. ACM stelt vast dat de wetgever met artikel 27c, zesde lid, onder g, LW een efficiëntieprikkel heeft willen inbouwen. Wel wordt daarbij aan de NLc de ruimte gelaten om de kostenbesparing *in beginsel* in de door hem gewenste omvang en in het door hem gewenste tempo door te voeren.<sup>35</sup> ACM concludeert dat hieraan in het tariefvoorstel is voldaan en maar dat er ten opzichte van het totale kostenniveau sprake is van een bescheiden besparing op een deel van de kosten. Daarbij onderkent ACM dat hij in eerdere besluiten heeft vastgesteld dat een groot deel van de kosten een vast karakter heeft en dat de mogelijkheden om kostenbesparingen op de korte termijn door te voeren daardoor worden beperkt.
96. Gelet op het voorgaande ziet ACM geen aanleiding te veronderstellen dat de algemene besparing op de kosten zoals opgenomen in het tariefvoorstel onvoldoende is.

### 4.3.8 De voor het desbetreffende kalenderjaar voorziene correctie in verband met bestaande onregelmatigheden in de mate van kostendekkendheid van de tarieven voor de verschillende zeehavengebieden (onder h)

97. De Minister van Infrastructuur en Milieu heeft ten einde de nieuwe loodsgeldtariefstructuur in te voeren de Rmr gewijzigd. Het betreft onder andere een wijziging ten aanzien van de indeling van tariefgebieden en –kolommen alsmede ten aanzien van de correctiefactor. Terwijl per 1 juli 2013 de wijziging inging voor zover het de indeling in tariefgebieden en –kolommen betrof, gaat de wijziging betreffende de correctiefactor in per 1 januari 2014.<sup>36</sup>
98. Het onderhavige besluit stelt de tarieven vast die gelden vanaf 1 januari 2014. ACM ziet geen aanleiding de nieuwe correctiefactor niet mee te nemen in zijn beoordeling nu ook deze geldt vanaf die datum. Uit de toelichting bij de wijziging van de Rmr volgt niet anders.
99. Door Zeeland Seaports is ACM gewezen op het feit dat de invoering van de nieuwe loodsgeldtariefstructuur nadelig uitpakt voor de regio Scheldemonden. In het tariefvoorstel is, zo stelt Zeeland Seaport, berekend dat de tarieven in de regio Scheldemonden als gevolg van de nieuwe loodsgeldtariefstructuur met 6,77% zouden stijgen. Zeeland Seaports is van mening dat op deze wijze niet wordt voldaan aan het Bmr. Naar aanleiding van het standpunt van Zeeland Seaports overweegt ACM het volgende.
100. De nieuwe loodsgeldtariefstructuur die ingaat per 1 januari 2014 is gebaseerd op afspraken

---

<sup>35</sup> Kamerstukken II, 30 931, nr. 3, paragraaf 4.2.5.5.

<sup>36</sup> Stscr. 2013, 16365. In de Toelichting bij de Regeling is opgenomen dat het Tariefvoorstel zal moeten voldoen aan de in het gewijzigde Bmr en de in deze regeling opgenomen nieuwe bepalingen van de Rmr. Om deze reden diende de inwerkingtreding van het nieuwe artikel 3a Rmr, dat noodzakelijk is voor de vaststelling van de tarieven voor 2014, ook daaraan voorafgaand plaats te hebben, namelijk op 1 juli 2013. Omdat de nieuwe correctiefactor pas kan worden toegepast op loodsdiensten die vanaf 1 januari 2014 worden verricht, zal het nieuwe artikel 4 Rmr pas op 1 januari 2014 in werking treden, aldus de Toelichting.

## Besluit

binnen de maritieme sector. Deze afspraken zijn destijds gemaakt aan de hand van de realisatiecijfers over 2010. In het tariefvoorstel heeft het Loodswezen een actualisering doorgevoerd naar de realisatiecijfers 2012. Uit het Tariefvoorstel 2014 blijkt dat deze actualisering voor de zeehavengebieden Amsterdam-IJmuiden en Nederlandse Scheldehavens een financieel effect heeft dat aanzienlijk hoger is dan ingeschat door de zgn. WTL-werkgroep en zoals ook opgenomen in een tabel in de toelichting op het Besluit tot wijziging van het Besluit markttoezicht registerloodsen.

101. Naar aanleiding van de geconstateerde effecten van de nieuwe tariefstructuur heeft ACM onderzocht wat de oorzaken zijn van de anders dan verwachte tariefmutaties per zeehavengebied. Hiertoe is een aantal vragen aan het Loodswezen gesteld.<sup>37</sup>
102. Uit de beantwoording van het Loodswezen volgt dat de weergegeven stijging voor Amsterdam-IJmuiden en Nederlandse Scheldehavens met name terug te voeren is op wijzigingen in de verhoudingen in het scheepvaartaanbod in deze zeehavengebieden. Als de gemiddelde scheepsgrootte in een zeehavengebied toeneemt, neemt de totale som aan loodsgelden die in dat gebied wordt betaald toe. Daarnaast wijzigt het aantal reizen en bestemmingen binnen de verschillende tariefgebieden. In Scheldemonden neemt het scheepvaartaanbod dat een langer traject binnen het havengebied aflegt (relatief) toe. In Rotterdam-Rijnmond is daarentegen sprake van kortere trajecten (verschuiving naar Europoort). Een ander effect is dat de frequentiekortingspercentages in de nieuwe tariefstructuur verhoogd zijn en dat er meer gebruik gemaakt wordt van de regeling ten opzichte van 2010. Dit leidt tot een overall verhoging van de tarieven, omdat het uitgangspunt totaal kosten = totaal opbrengsten overeind blijft.
103. ACM stelt vast dat de genoemde ontwikkelingen het effect hebben dat de totale som aan loodsgelden die in de regio Scheldemonden wordt betaald stijgt ten opzichte van de voorgaande jaren. Het is dus niet zo dat voor een afzonderlijke scheepsreis in de regio Scheldemonden een hoger S- of T-tarief betaald moet worden dan in ten opzichte van het voorgaande jaar als daar van dezelfde loodsgeldtariefstructuur was uitgegaan.
104. ACM constateert dat de nieuwe Loodsgeldtariefstructuur het resultaat is van afspraken van binnen de sector. Op 19 september 2013 heeft een bespreking plaatsgevonden van de betrokken partijen over de berekening van het Loodswezen zoals opgenomen in het Tariefvoorstel 2014. De conclusie van deze bespreking was dat een meerderheid van de partijen geen aanleiding zag om de afgesproken tarieven te wijzigen.
105. ACM Stelt vast dat in het Bmr uitsluitend de uitgangspunten van de nieuwe

---

<sup>37</sup> 2013103021.

## Besluit

loodsgeldtariefstructuur zijn opgenomen. Het Bmr stelt geen grenzen aan de hoogte van de tarieven of beperkingen aan tariefstijgingen. Weliswaar is in de toelichting op de wijziging waarmee de loodsgeldtariefstructuur in de Bmr is verankerd, een tabel opgenomen met de afbouw van de kruissubsidiëring tussen havengebieden, maar daarin is uitsluitend het effect van de nieuwe loodsgeldtariefstructuur zichtbaar gemaakt. Deze tabel in de toelichting heeft dan ook geen normatieve waarde.

106. Gelet op het voorgaande ziet ACM geen aanleiding om het tariefvoorstel op dit punt niet in overeenstemming te achten met de Loodsenwet, de Bmr of de Rmr.

### 4.3.9 Een verrekening van het verschil tussen de geraamde en de daadwerkelijk uitgevoerde wijzigingen in de materiële activa en investeringen in het kalenderjaar voorafgaande aan het jaar waarin het voorstel wordt gedaan (onder i)

107. In artikel 27c, zesde lid, aanhef is bepaald dat het tariefvoorstel een verrekening bevat van het verschil tussen de geraamde en daadwerkelijk uitgevoerde wijzigingen in de materiële activa en investeringen. De verrekening heeft betrekking op het jaar voorafgaande aan het jaar waarin het tariefvoorstel wordt gedaan.<sup>38</sup> In dit geval het jaar 2012. Tussen ACM en de NLC zijn nadere afspraken gemaakt over de wijze waarop deze verrekening dient te worden uitgevoerd en welke rentevergoeding daarbij toegepast wordt.<sup>39</sup>

108. Het verschil tussen de geraamde en de daadwerkelijk uitgevoerde wijzigingen in de materiële activa en investeringen in 2012, zoals opgenomen in het tariefvoorstel, bedroeg 723.000 euro.<sup>40</sup> Dit bedrag is in het tariefvoorstel verwerkt als teruggave door het in mindering te brengen op het bedrag dat via de tarieven wordt doorberekend aan afnemers van loodsdiensten. ACM heeft vastgesteld dat dit bedrag overeenkomt met het in de Financiële Verantwoording over 2012<sup>41</sup> opgenomen bedrag voor de verrekening.

109. Over het te verrekenen bedrag heeft de NLC de rente-inkomsten berekend. In het tariefvoorstel zijn deze becijferd op 32.000 euro.

110. ACM heeft vastgesteld dat de verrekening van de vermogensvergoeding is gebaseerd op het percentage vermogenskosten van 12,26%, hetgeen in overeenstemming is met de Beslissing op bezwaar WACC registerloodsen d.d. 13 juli 2012.

<sup>38</sup> Kamerstukken II, vergaderjaar 2006 – 2007, nr. 30 913, paragraaf 4.2.5.7, p. 26.

<sup>39</sup> Deze afspraken zijn vastgesteld in de brief van de NLC van 11 november 2009, met kenmerk NLC/WD/CvdB/2997, en de brief van de NMa van 15 januari 2010, met kenmerk P\_600066/3.B949.

<sup>40</sup> Paragraaf 3.3.7 van het tariefvoorstel.

<sup>41</sup> 2013100643

## Besluit

111. Gelet op het voorgaande ziet ACM geen aanleiding om, onverminderd hetgeen hiervoor is opgemerkt, het tariefvoorstel en de onderbouwing daarvan op dit onderdeel ontoereikend te achten en constateert ACM dat is voldaan aan het vereiste van artikel 27c, lid 6 onder i, LW.

### 4.4 Beoordeling artikel 27c, tweede en derde lid, LW

112. Op grond van artikel 27c, tweede lid, LW dient een tariefvoorstel opgesteld te worden met inachtneming van het uitgangspunt dat elk afzonderlijk tarief redelijk en non-discriminatoire is.

#### 4.4.1 Redelijke tarieven

113. In artikel 4.2 Bmr is bepaald dat een tarief redelijk moet zijn in verhouding tot de geleverde dienst.<sup>42</sup>

114. Gelet op hetgeen hiervoor en in hoofdstuk 5 is overwogen, is ACM van oordeel dat de door de NLc voorgestelde tarieven redelijk zijn in verhouding tot de geleverde dienst. ACM baseert dit oordeel onder meer op het door de NLc nagestreefde kwaliteitsniveau, de uitkomsten van de consultatie zoals deze bij het tariefvoorstel zijn gevoegd en de financiële verantwoording over 2012.

#### 4.4.2 Non-discriminatoire tarieven

115. In de door de NLc voorgestelde tarieven wordt een onderscheid gemaakt naar zeehavengebieden. Dit onderscheid is bij wet voorgeschreven. Daarbij wordt bij en krachtens de wet voorzien in afbouw van de kruisfinanciering tussen de onderscheiden zeehavengebieden. De tarieven in het voorstel zijn weergegeven in tabellen. Deze tabellen gelden zonder onderscheid voor iedere gebruiker in een bepaalde klasse. ACM is van oordeel dat daarmee sprake is van non-discriminatoire tarieven.

#### 4.4.3 Kostengeoriënteerde tarieven

116. Ingevolge artikel 27c, derde lid, onder a, LW dienen de tarieven voor het geheel kostengeoriënteerd te zijn. Het voorstel is gebaseerd op het door ACM goedgekeurde KTS. ACM constateert dat in het tariefvoorstel de voor 2014 geprognosticeerde kosten inclusief de vergoeding voor vermogenskosten gelijk zijn aan de geprognosticeerde opbrengsten. ACM acht de tarieven zoals voorgesteld in het tariefvoorstel voor het geheel kostengeoriënteerd.

---

<sup>42</sup> Zie toelichting bij artikel 4.2 Bmr: Stb. 2007, nr. 561, p. 21.



## Besluit

117. Overeenkomstig artikel 27c, derde lid, onder b, LW wordt door de afbouw van de kruisfinanciering tussen de zeehavengebieden een bijdrage geleverd aan een meer kostengeoriënteerd tarief per individueel schip. In de tarieftabellen zoals deze in bijlage bij het (bijgestelde) tariefvoorstel zijn gevoegd, worden de tarieven gerelateerd aan de diepgang van het schip en de te overbruggen afstand. Dit uitgangspunt leidt niet noodzakelijkerwijs tot een kostengeoriënteerd tarief voor ieder individueel schip.
118. De parlementaire geschiedenis vermeldt echter in dit verband dat eerst de kruisfinanciering tussen de zeehavens zal worden afgebouwd, waarna in een tweede fase de kruisfinanciering tussen individuele schepen zal worden afgebouwd.<sup>43</sup> Deze overweging van de wetgever is het uitgangspunt geweest van ACM voor de beoordeling van het tariefvoorstel.
119. Per 1 juli 2013 is sprake van een nieuwe loodsgeldtariefstructuur waarbij onder andere in een S-tarief is voorzien. Daarop moet de correctiefactor worden toegepast zoals bedoeld in artikel 4 Rmr (nieuw), voor schepen die een inkomende-, uitgaande-, rendez-vous- of verhaalreis maken waarbij loodsdiensten worden verricht in het zeehavengebied van Deflziyl-Eemshaven, Harlingen-Terschelling of Den Helder-Den Oever-Oudenschild. De correctiefactor is vastgesteld op 130 % van het voor de betreffende reis vastgestelde S-tarief.
120. ACM acht, gelet op het voorgaande, de ingediende tarieftabellen waarin rekening is gehouden met de correctiefactor per zeehavengebied en waarmee de kruisfinanciering tussen de zeehavens wordt afgebouwd, in overeenstemming met het bepaalde bij of krachtens artikel 27c, derde lid, onder a en b, LW.

### 4.5 Beoordeling artikel 27c, vierde lid, LW (consultatie)

121. Zoals in paragraaf 3.2 is weergegeven zijn in alle regio's consultatiebijeenkomsten belegd. Tijdens deze bijeenkomsten hebben de organisaties als bedoeld in artikel 1 en 2 Rmr hun mondelinge zienswijzen kunnen geven op het Tariefvoorstel. Daarnaast zijn bedoelde organisaties in de gelegenheid gesteld een schriftelijke zienswijze te geven. In bijlage 11 bij het tariefvoorstel heeft de NLc haar overwegingen omtrent deze ingebrachte zienswijzen opgenomen. ACM is van oordeel dat de NLc hiermee heeft voldaan aan de verplichting van artikel 27c, vierde lid, LW.

---

<sup>43</sup> Kamerstukken II 2006-2007, 30 913, nr. 3, p. 19.

## Besluit

### 4.6 Beoordeling artikel 27d, eerste lid, LW en het Bmr

122. In artikel 27d, eerste lid, LW wordt bepaald dat bij de daar genoemde onderwerpen nadere regels kunnen worden gesteld bij algemene maatregel van bestuur. Deze nadere regels zijn met name gesteld in hoofdstuk 4 Bmr.
123. Artikel 4.1 Bmr stelt de eis dat de geraamde opbrengst in een kalenderjaar niet meer bedraagt dan de som van de met toepassing van het geldende KTS aan de desbetreffende dienst toegerekende kosten, de daaraan toegerekende vermogenskostenvergoeding en de daarbij te verrichten verrekening als bedoeld in artikel 27c, zesde lid, onder i, LW.
124. ACM heeft het tariefvoorstel getoetst aan deze bepaling. ACM oordeelt dat is voldaan aan artikel 4.1 Bmr.
125. ACM heeft het tariefvoorstel tevens getoetst aan de in de paragrafen 4.2 en 4.3 Bmr (artikelen 4.3 tot en met 4.9 Bmr) gestelde eisen omtrent de nieuwe loodsgeldtariefstructuur. Op basis daarvan heeft ACM vastgesteld dat het tariefvoorstel aan de gestelde eisen voldoet.

### 4.7 Beoordeling restpostbenadering Scheldemonden

126. De tariefregulering van de registerloodsen heeft uitsluitend betrekking op de loodsgeldtarieven voor het loodsen van schepen van en naar de Nederlandse havens. In de regio Scheldemonden verzorgen de daar werkzame loodsen echter ook een deel van de loodsdienstverlening van en naar de Vlaamse Scheldehavens. De tarieven van de loodsdienstverlening van en naar de Vlaamse Scheldehavens worden door de Vlaamse overheid vastgesteld. De Nederlandse wetgever heeft in de Memorie van Toelichting aangegeven dat vermeden moet worden dat eventuele tekorten van een niet-kostendekkende loodsdienstverlening van en naar de Vlaamse Scheldehavens zonder meer op de Nederlandse havens worden afgewenteld.<sup>44</sup> ACM heeft Ernst & Young laten onderzoeken of dit het geval is.<sup>45</sup>
127. In het onderzoek zijn de uitkomsten van de restpostbenadering voor 2014 vergeleken met die van een hypothetische toepassing van de systematiek voor toerekening van kosten zoals die voor de rest van de zeehavengebieden in Nederland wordt toegepast. De restpostbenadering houdt in dat allereerst de totale kosten van de regio Scheldemonden worden bepaald. Vervolgens worden de kosten van de loodsdienstverlening van en naar

<sup>44</sup> Kamerstukken II, 2006-2007, 30 931, nr. 3 p. 25.

<sup>45</sup> 104139/56.

## Besluit

de Vlaamse Scheldehavens bepaald. Dit gebeurt op basis van de overeenkomsten die de NLc met de Vlaamse overheid heeft afgesloten. De kosten van de loodsdiensverlening van en naar de Nederlandse havens worden bepaald door de kosten van de loodsdiensverlening van en naar de Vlaamse Scheldehavens van de totale kosten af te trekken. Deze kosten van de loodsdiensverlening van en naar de Nederlandse havens moeten uit de door ACM vastgestelde tarieven worden gedekt. De restpostbenadering volgt uit het kostentoe rekeningsysteem (KTS).<sup>46</sup>

128. Uit het onderzoek blijkt dat de restpostbenadering tot een lagere uitkomst van de kosten Nederlandse havens leidt ten opzichte van de fictieve toepassing van het KTS (verschil: € 5,2 mln). Het verschil wordt met name verklaard doordat de arbeidsvergoeding voor de activiteiten van het Loodswezen voor de Vlaamse Scheldehavens hoger is bij toepassing van de restpostbenadering dan bij de fictieve toepassing van het KTS. ACM stelt op grond van het onderzoek vast dat er geen kruissubsidiëring plaatsvindt van inkomsten uit gereguleerde activiteiten voor de Nederlandse havens naar niet-gereguleerde activiteiten voor de Vlaamse Scheldehavens.

### 4.8 Conclusie

129. Gelet op het voorgaande ziet ACM geen aanleiding af te wijken van het bijgestelde tariefvoorstel.

## 5 Beoordeling efficiëntie

### 5.1 Inleiding

130. ACM heeft op grond van artikel 27g, eerste lid, aanhef en onder b, LW de bevoegdheid een besluit vast te stellen dat afwijkt van het door de NLc gedane voorstel voor de tarieven indien het tariefvoorstel onvoldoende bijdraagt aan het bereiken van de meest efficiënte werkwijze van de registerloodsen en de productiviteit en kwaliteit van de dienstverlening. Daarbij is de bevoegdheid van ACM niet beperkt tot een marginale beoordeling van de door de NLc voorgestelde tarieven, maar heeft hij bij de toepassing van artikel 27g LW beoordelingsvrijheid. Het CBb heeft vastgesteld dat ACM daarbij het tariefvoorstel volledig dient te toetsen.<sup>47</sup>
131. Hierna schetst ACM welk kader hij hanteert bij de beoordeling of het tariefvoorstel voldoet aan het bepaalde bij artikel 27g, eerste lid, aanhef en onder b, LW. Vervolgens toetst ACM het tariefvoorstel op grond van dit kader.

<sup>46</sup> Kostentoe rekeningsysteem Loodswezen 2014.

<sup>47</sup> CBb 6 december 2010, LJN: BO6669.

## Besluit

### 5.2 Beoordelingskader meest efficiënte werkwijze registerloodsen

132. Het Beoordelingskader meest efficiënte werkwijze registerloodsen<sup>48</sup> is opgesteld conform het uitgangspunt van de wetgever dat het Loodswezen zal moeten streven naar een zo groot mogelijk aantal bruguren (directe uren) en een zo gering mogelijk aantal wachturen en beschikbaarheidsuren (indirecte uren). Daarnaast heeft de wetgever overwogen, dat het Loodswezen jaarlijks ernaar moet streven om kosten te besparen. Als gevolg daarvan moet de NLc in het tariefvoorstel aangeven op welke wijze het voorgaande kan worden bereikt. Oftewel, het tariefvoorstel dient inzichtelijk te maken op welke wijze het Loodswezen haar werkzaamheden zodanig inricht dat dit bijdraagt aan de meest efficiënte werkwijze van de registerloodsen.
133. Gelet op de beperkt beschikbare informatie en de complexiteit van het Loodswezen kan ACM niet vaststellen wat in een gegeven jaar de *meest* efficiënte werkwijze is. Wel kan ACM de efficiëntie van de werkwijze zoals voorgesteld in het tariefvoorstel vergelijken met de efficiëntie van de werkwijze in eerdere jaren. Daarbij hanteert ACM als uitgangspunt dat de efficiëntie van de werkwijze zoals deze ten grondslag ligt aan het voorliggende tariefvoorstel, niet minder mag zijn dan in voorgaande jaren. Het bereiken van de meest efficiënte werkwijze is dan ook volgens ACM een continu proces waarbij de ontwikkeling van de meest efficiënte werkwijze ten opzichte van voorgaande jaren door ACM op basis van het tariefvoorstel wordt beoordeeld.
134. Deze beoordeling geschiedt in twee stappen. In eerste instantie wordt gekeken naar indicatoren waarmee de efficiëntie van de hoofdprocessen van het Loodswezen kunnen worden gevolgd. Deze processen zijn: het totale proces, het primaire proces (het loodsen), het secundaire proces (het beloodsen en de planning), de overhead en de beroepsorganisatie. Om een goede vergelijking met de voorgaande jaren te kunnen maken, worden de indicatoren van eerdere jaren gecorrigeerd voor de inflatie. De uitkomsten van de indicatoren geven een eerste beeld van de ontwikkeling van de efficiëntie van de werkwijze op de hoofdprocessen van het Loodswezen.
135. Een verslechtering van de indicatoren leidt niet automatisch tot de conclusie van ACM dat niet wordt bijgedragen aan het bereiken van de meest efficiënte werkwijze. Van het Loodswezen wordt echter verwacht dat zij kunnen toelichten wat de achtergrond en de oorzaak is van een eventuele verslechtering of verbetering van de efficiëntie van de werkwijze op basis van de indicatoren.

---

<sup>48</sup> Zie ook paragraaf 2.5.4; <https://www.acm.nl/publicaties/publicatie/7180/Beoordelingskader-meest-efficiënte-werkwijze-registerloodsen/>.

## Besluit

136. De indicatoren hebben dan ook vooral een signalerende functie. De uitkomst van de indicatoren kan bij een verslechtering aanleiding geven tot nader onderzoek door ACM. Dat geldt ook voor de situatie dat een indicator verbetert. Ook in een dergelijk geval kan nader onderzoek toch noodzakelijk zijn als het tariefvoorstel daartoe aanleiding geeft. Het nadere onderzoek is stap twee in de beoordeling van de efficiëntie.
137. In fase twee wordt meer gedetailleerd onderzocht of het tariefvoorstel bijdraagt aan het bereiken van de meest efficiënte werkwijze. De wijze waarop het nader onderzoek wordt ingevuld, hangt af van de concrete omstandigheden van het geval, waaronder de inhoud van het tariefvoorstel en de van de NLc verkregen informatie. Het nader onderzoek is daarmee niet te vangen in een standaard werkwijze. Mocht het nader onderzoek daar aanleiding toe geven, kan ACM op grond van artikel 27g, eerste lid, aanhef en onder b, LW bepaalde kosten (deels) buiten beschouwing laten en de loodsgeldtarieven vaststellen in afwijking van het tariefvoorstel.
138. ACM houdt er daarbij rekening mee dat het CBb heeft geoordeeld dat afwijking van het tariefvoorstel alleen mogelijk is indien met enige evidentie blijkt dat een bepaalde kostenpost in onvoldoende mate bijdraagt aan het bereiken van de meest efficiënte werkwijze van de registerloodsen en de productiviteit en kwaliteit van de loodsdienstverlening.<sup>49</sup> Onder enige evidentie verstaat ACM dat er met een redelijke mate van zekerheid of aannemelijkheid vastgesteld moet worden dat een kostenpost niet voldoet aan de eisen van efficiëntie. Tevens verstaat ACM hieronder dat sprake moet zijn van een zeker materieel effect op de tarieven.

### 5.3 Eerste fase van het onderzoek

139. ACM stelt op basis van de eerste fase van het onderzoek vast dat voor het tariefvoorstel geldt dat een aantal efficiëntie-indicatoren verslechtert ten opzichte van 2013. Hieronder wordt deze conclusie toegelicht. Een verslechtering van deze indicatoren kan duiden op een verslechtering van de efficiëntie van de werkwijze van de registerloodsen. Dit wordt in paragraaf 5.4 nader onderzocht.
140. De indicatoren volgen uit het beoordelingskader. In tabel 1 zijn de vijf hoofdindicatoren met bijbehorende berekeningswijzen overgenomen.

---

<sup>49</sup> CBb 6 december 2010, LJN: BO6669.

## Besluit

Omschrijving indicator	Berekening
Indicator totale proces	Totale kosten exclusief FLO en FLP / totaal aantal geloodste scheepsreizen
Indicator primair proces	Totale arbeidsvergoeding inclusief Scheldevaart / arbeidsvergoeding directe uren <sup>50</sup>
Indicator secundair proces	a. totale kosten beloodsen en plannen exclusief afschrijving vaartuigen en onderhoudskosten  b. totale kosten beloodsen en plannen exclusief afschrijving vaartuigen / totaal aantal geloodste scheepsreizen  c. totale kosten afschrijvingen vaartuigen en onderhoudskosten  d. totale kosten afschrijving vaartuigen en onderhoudskosten / totaal aantal geloodste scheepsreizen
Indicator overhead	(overige regionale kosten + overige landelijke kosten) / (arbeidsvergoeding loodsen + kosten beloodsen en plannen)
Indicator beroepsorganisatie	totale kosten NLc + kosten RLc + kosten Stodel

Tabel 1: indicatoren en berekeningswijzen.

141. In tabel 2 zijn de uitkomsten op basis van het tariefvoorstel 2014 en het tariefvoorstel 2013 per indicator vergeleken. Bij de berekening van de indicatoren is de wijze van indexering van kosten toegepast zoals vastgelegd in het beoordelingskader.

<sup>50</sup> Totale arbeidsvergoeding (inclusief Scheldevaart) is de optelsom van arbeidsvergoeding directe uren en arbeidsvergoeding indirecte uren.

## Besluit

Indicatoren	verschil 2014-2013	2014	2013
Totale proces	9%	1,91	1,76
Primair proces	2%	2,26	2,21
Secundair proces a.	10%	45.800	41.600
Secundair proces b.	18%	0,547	0,465
Secundair proces c.	-1%	13.700	13.800
Secundair proces d.	6%	0,164	0,154
Overhead	1%	0,166	0,164
Beroepsorganisatie	2%	3.640	3.570

Tabel 2: uitkomsten per indicator voor 2014 vergeleken met 2013

142. Uit tabel 2 volgt dat de indicator van het totale proces is verslechterd ten opzichte van het voorgaande jaar. Dit kan een aanwijzing zijn dat de werkwijze van de registerloodsen minder efficiënt is geworden. Dit is voor ACM reden om, aan de hand van de bevindingen uit de overige indicatoren, nader te onderzoeken welke kostenstijgingen voor de verslechtering van deze indicator zorgen.
143. De indicator voor het primaire proces – het proces met de hoogste kosten – laat slechts een geringe verslechtering zien en dit is voor ACM dan ook geen aanleiding om dit proces nader te onderzoeken.
144. In tabel 2 is verder te zien dat de waarden voor de indicatoren voor het secundaire proces voor 2014 zijn verslechterd ten opzichte van het aangepaste tariefvoorstel 2013. Deze ontwikkeling wordt veroorzaakt door een stijging van de kosten voor beloodsen en plannen. ACM concludeert dat dit mogelijk duidt op een verslechtering van de efficiëntie van de NLc in het secundaire proces. Dit is derhalve nader onderzocht door ACM.
145. De indicatoren voor de processen Overhead en Beroepsorganisatie zijn in geringe mate toegenomen ten opzichte van het voorgaande jaar. ACM ziet echter geen aanleiding om nader onderzoek te doen naar deze processen.

### 5.4 Tweede fase: onderzoek secundair proces

146. ACM heeft de efficiëntie van het secundaire proces onderzocht door de belangrijkste kostenmutaties te onderzoeken. Het is ACM gebleken dat de belangrijkste wijzigingen in de kosten samenhangen met de 'pilot Steenbank'.
147. Door het Loodswezen is toegelicht dat de 'pilot Steenbank' een aanpassing van de werkwijze in de regio Scheldemonden betreft. Voor wat betreft het secundaire proces is

## Besluit

van belang dat de SWATH-tenders anders worden ingezet. In de nieuwe werkwijze blijft steeds één van beide SWATH-tenders permanent op zee. Het Loodswezen heeft aangegeven dat de gewijzigde inzet van de SWATH-tenders vooral is gelegen in de schaalvergroting van de scheepvaart rondom de kruispost Steenbank. Met de gewijzigde inzet van de SWATH-tenders kan de loods verder uit de kust aan boord gaan van grotere schepen. Deze schepen kunnen dan op ruime afstand van de ondiepten voor de Zeeuwse kust blijven. Op deze manier kan de beloodsing van de alsmaar groter wordende zeeschepen aan de Steenbank op een veilige en toekomstbestendige wijze worden verzekerd. De overige (kleinere) schepen blijven op dezelfde wijze bediend worden als voorheen. Het Loodswezen heeft aangegeven dat de aanpassing van de werkwijze is besloten in de Werkgroep implementatie pilot Steenbank waarin naast het Loodswezen ook Rijkswaterstaat is vertegenwoordigd.

148. Het is ACM gebleken dat door de gewijzigde inzet van de SWATH-tenders de brandstofkosten (een hoger verbruik van ruim één miljoen liter brandstof), de bemanningskosten (uitbreiding bemanning met 9 fte) en de onderhoudskosten (door toename van het aantal draaiuren) toenemen ten opzichte van het voorgaande jaar bij een scheepvaartaanbod (tariefvoorstel 2014: 10.611 schepen) dat zelfs iets lager ligt te opzichte van het voorgaande jaar (tariefvoorstel 2013: 11.056). Een deel van de extra kosten is doorbelast aan de Scheldevaart.
149. ACM overweegt dat veranderende marktomstandigheden, in dit geval de schaalvergroting van het scheepvaartverkeer, aanleiding kunnen zijn om de werkwijze binnen het Loodswezen aan te passen om een hoog veiligheidsniveau te kunnen handhaven. ACM acht het voorstelbaar dat een dergelijke aanpassing tot extra kosten leidt. Gegeven de toelichting van de NLc heeft ACM thans geen reden om aan te nemen dat de kosten die samenhangen met gewijzigde inzet van de SWATH-tenders onjuist zijn bepaald.
150. Naar het oordeel van ACM moet een aanpassing van de werkwijze van het Loodswezen, binnen de systematiek van de Loodsenwet, wel op de meest efficiënte werkwijze gebeuren. Of dit in casu het geval is heeft ACM, gegeven de specifieke kennis van scheepvaartverkeersveiligheid die daarbij nodig is en binnen de beperkte termijn die ACM heeft om de loodsgeldtarieven vast te stellen, niet vast kunnen stellen. Desgevraagd heeft de NLc aangegeven dat er geen kosten-batenanalyse heeft plaatsgevonden.
151. Gelet op het voorgaande zal ACM zo nodig in het kader van de loodsgeldtarieven voor het jaar 2015 verder onderzoek doen naar de Pilot Steenbank. Daarop vooruitlopend ziet ACM, gelet op het belang van een veilige afwikkeling van het scheepvaartverkeer en gezien de afstemming binnen de Werkgroep implementatie pilot Steenbank, geen aanleiding af te wijken van het tariefvoorstel.



## Besluit

### 5.5 Conclusie

152. Gelet op het voorgaande ziet ACM geen aanleiding om op grond van artikel 27g, eerste lid, aanhef en onder b, LW af te wijken van het bijgestelde tariefvoorstel.

## 6 Vaststelling van de tarieven

### 6.1 Inleiding

153. Gelet op hetgeen hiervoor is overwogen, ziet ACM geen aanleiding af te wijken van de door de NLc voorgestelde tarieven conform het bijgestelde tariefvoorstel d.d. 23 oktober 2013. Op grond van de daarin voorgestelde tariefgrondslag stelt ACM hierna de volgende tarieven vast:

- ingevolge artikel 27f, eerste lid LW juncto artikel 4.7, eerste lid Bmr: de S-, T-, T-speciaal – en A-tarieven alsmede de loodsvergoedingen
- ingevolge artikel 27f, eerste lid LW juncto artikel 4.7, tweede lid Bmr: het schema voor de frequentiekorting;
- ingevolgen artikel 27f, eerste lid LW: de betalingskorting vanwege de automatische incasso.

### 6.2 De loodsgeldtarieven

154. Door het Loodswezen zijn bij het voorstel van de algemene Raad van de Nederlandse Loodsencorporatie voor de bijstelling van het voorstel voor de loodsgeldtarieven aangepaste tabellen opgenomen voor het S- en T-tarief.<sup>51</sup> Daarbij is overeenkomstig het bepaalde in het Bmr en Rmr een onderscheid gemaakt tussen het S-tarief voor de Noordelijke havens (Delfzijl-Eemshaven, Harlingen-Terschelling en Den Helder – Den Oever – Oudeschild) en de overige havens. De tarieftabellen zijn door ACM geverifieerd en als uitgangspunt genomen voor de vaststelling van de loodsgeldtarieven op grond van artikel 27f, eerste lid LW juncto artikel 4.7, eerste lid, Bmr.

#### *S- en T-tarief Noordelijke havens – inkomend en uitgaand (kruispost)*

155. Het S- en T-tarief Noordelijke havens – inkomend en uitgaand (kruispost) wordt door ACM vastgesteld, zoals weergegeven in **bijlage 1** bij dit besluit. Deze bijlage maakt deel uit van dit besluit en geldt als de vaststelling van het S- en T-tarief Noordelijke havens – inkomend en uitgaand (kruispost) voor het kalenderjaar 2014.

#### *S- en T-tarief Noordelijke havens – verhalend*

---

<sup>51</sup> 2013304960

## Besluit

156. Het S- en T-tarief Noordelijke havens – verhalend wordt door ACM vastgesteld, zoals weergegeven in **bijlage 2** bij dit besluit. Deze bijlage maakt deel uit van dit besluit en geldt als de vaststelling van het S- en T-tarief Noordelijke havens – verhalend voor het kalenderjaar 2014.

### *S- en T-tarief overige havens – inkomend en uitgaand (kruispost)*

157. Het S- en T-tarief overige havens – inkomend en uitgaand (kruispost) wordt door ACM vastgesteld, zoals weergegeven in **bijlage 3** bij dit besluit. Deze bijlage maakt deel uit van dit besluit en geldt als de vaststelling van het S- en T-tarief overige havens – inkomend en uitgaand (kruispost) voor het kalenderjaar 2014.

### *S- en T-tarief overige havens – verhalend*

158. Het S- en T-tarief overige havens – verhalend wordt door ACM vastgesteld, zoals weergegeven in **bijlage 4** bij dit besluit. Deze bijlage maakt deel uit van dit besluit en geldt als de vaststelling van het S- en T-tarief overige havens – verhalend voor het kalenderjaar 2014.

### *S- en T-tarief overige havens – rendez-vous*

159. Het S- en T-tarief overige havens – rendez-vous wordt door ACM vastgesteld, zoals weergegeven in **bijlage 5** bij dit besluit. Deze bijlage maakt deel uit van dit besluit en geldt als de vaststelling van het S- en T-tarief overige havens – rendez-vous voor het kalenderjaar 2014.

## 6.3 Schema voor de frequentiekorting

160. Ingevolge artikel 27f, eerste lid LW juncto artikel 4.7, tweede lid, Bmr stelt ACM tevens het schema voor de frequentiekorting vast.

161. ACM stelt de frequentiekorting vast overeenkomstig bijlage 2.f van het tariefvoorstel van de NLc. De tabel is als **bijlage 6** opgenomen bij dit besluit. De tabel in deze bijlage maakt deel uit van dit besluit en geldt als de vaststelling van de frequentiekorting voor het kalenderjaar 2014.

## 6.4 Factoren voor bijzondere situaties en aanvullende loodsdiensten

162. Ingevolge artikel 27f, eerste lid LW juncto artikel 4.7, eerste lid, Bmr stelt ACM tevens de factoren voor bijzondere situaties en aanvullende diensten vast.

163. ACM stelt de factoren voor bijzondere situaties en aanvullende diensten vast overeenkomstig bijlage 2.g van het tariefvoorstel van de NLc. Deze zijn als **bijlage 7** opgenomen bij dit besluit. Het overzicht in deze bijlage maakt deel uit van dit besluit en

## Besluit

geldt als de vaststelling van de factoren voor het loodsgeld voor bijzondere situaties en aanvullende diensten voor het kalenderjaar 2014.

### 6.5 Loodsvergoedingen

164. Ingevolge artikel 27f, eerste lid LW juncto artikel 4.7, eerste lid, Bmr stelt ACM tevens de loodsvergoedingen vast.
165. ACM stelt de loodsvergoedingen vast overeenkomstig bijlage 2.h van het tariefvoorstel van de NLC. Deze tabel is als **bijlage 8** opgenomen bij dit besluit. De tabel in deze bijlage maakt deel uit van dit besluit en geldt als de vaststelling van de loodsvergoedingen voor het kalenderjaar 2014.

### 6.6 Betalingskorting vanwege automatische incasso

166. Ingevolge artikel 27f, eerste lid LW stelt ACM de betalingskorting vanwege automatische incasso vast overeenkomstig bijlage 2.i van het tariefvoorstel van de NLC. Deze bepaling is als **bijlage 9** opgenomen bij dit besluit. Deze bijlage maakt deel uit van dit besluit en geldt als de vaststelling van de betalingskorting vanwege automatische incasso voor het kalenderjaar 2014.

## Besluit

### 7 Besluit

167. ACM besluit, gelet op het voorgaande, om op basis van artikel 27f, eerste lid, LW en artikel 4.7 Bmr voor het kalenderjaar 2014 de volgende tarieven vast te stellen:
- a. de S- en T-tarieven als opgenomen in bijlage 1 tot en met 5 bij dit besluit;
  - b. het schema voor de frequentiekorting als opgenomen in bijlage 6 bij dit besluit;
  - c. de factoren voor bijzondere situaties en aanvullende diensten als opgenomen in bijlage 7 bij dit besluit;
  - d. de loodsvergoedingen als opgenomen in bijlage 8 bij dit besluit; en
  - e. de betalingskorting als opgenomen in bijlage 9 bij dit besluit.

Datum: 5 december 2013

Autoriteit Consument en Markt,  
namens deze:

w.g.

mr. C.A. Fonteijn  
bestuursvoorzitter

*Tegen het besluit kan degene, wiens belang rechtstreeks bij dit besluit is betrokken, binnen zes weken na de dag van bekendmaking van dit besluit een gemotiveerd bezwaarschrift indienen bij ACM, Directie Telecom, Vervoer en Post, Postbus 16326, 2500 BH Den Haag. Op basis van artikel 7:1a, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht kan de indiener in het bezwaarschrift ACM verzoeken in te stemmen met rechtstreeks beroep bij de bestuursrechter.*

36/36