

Besluit Openbaar

Kenmerk: ACM/DTVP/2014/203417_OV
Zaaknummers: 13.0288.53.1.01; 13.0288.53.1.02; 13.0288.53.1.03
Datum: 19 juni 2014

Besluit van de Autoriteit Consument en Markt (ACM) op het bezwaar van de Vereniging van Zeeuwse Cargadoors en de naamloze vennootschap NV Zeeland Seaports en op het bezwaar van het Loodswezen tegen het besluit van ACM als bedoeld in artikel 27f, eerste lid, van de Loodsenwet van 5 december 2013 tot vaststelling van de loodsgeldtarieven voor het jaar 2014.

I. Verloop van de procedure

1. Bij besluit van 5 december 2013 (kenmerk: ACM/DTVP/2013/206489), bekendgemaakt op 10 december 2013, heeft de Autoriteit Consument en Markt (hierna: ACM) de loodsgeldtarieven voor het jaar 2014, als bedoeld in de artikelen 27f, eerste lid, van de Loodsenwet (hierna: Lw) vastgesteld (hierna: het Tariefbesluit 2014).
2. Tegen het Tariefbesluit 2014 hebben de Vereniging van Zeeuwse Cargadoors (hierna: VZC) en de naamloze vennootschap NV Zeeland Seaports (hierna: ZSP), eveneens bij brieven van 16 januari 2014, op nader aan te voeren gronden bezwaar gemaakt. Op 25 februari 2014 heeft mr. J.M. van Koeveringe-Dekker, advocaat te Middelburg, namens VZC en ZSP (hierna: VZC/ZSP) een aanvullend bezwaarschrift ingediend.
3. Ook bij brief van 16 januari 2014 heeft mr. A.A. Kleinhout, advocaat te Amsterdam, namens
 - de Nederlandse loodsencorporatie, gevestigd te Rotterdam;
 - de algemene raad van de Nederlandse loodsencorporatie;
 - de regionale loodsencorporatie Noord, gevestigd te Delfzijl;
 - de regionale loodsencorporatie Amsterdam-IJmond, gevestigd te IJmuiden;
 - de regionale loodsencorporatie Rotterdam-Rijnmond, gevestigd te Rotterdam;
 - de regionale loodsencorporatie Scheldemonden, gevestigd te Vlissingen; en
 - Nederlands Loodswezen B.V., gevestigd te Rotterdam,(hierna: het Loodswezen) tegen het Tariefbesluit 2014 bezwaar gemaakt. Het Loodswezen heeft ervan afgezien het bezwaar mondeling toe te lichten.
4. Op 26 maart 2013 heeft een hoorzitting plaatsgevonden, waarbij VZC/ZSP in de gelegenheid zijn gesteld om hun bezwaren toe te lichten. Bij brief van 2 april 2013 is namens VZC/ZSP nog een enkel stuk aan ACM toegezonden, zoals was toegezegd tijdens de hoorzitting

Besluit Openbaar

4. Van de hoorzitting is een verslag gemaakt, dat op 23 april 2014 voor commentaar aan VZC/ZSP per e-mail is toegezonden. Namens VZC/ZSP is op dit verslag gereageerd bij e-mailbericht van 6 mei 2014. Deze reactie is als bijlage aan het verslag toegevoegd.

II. Bezwaren

II.1 Bezwaren van VZC/ZSP

5. De bezwaren van VZC/ZSP vloeien voort uit de met ingang van 1 januari 2014 ingevoerde nieuwe loodsgeldtariefstructuur. Deze nieuwe tariefstructuur is geregeld bij het Besluit van 19 juni 2013, houdende wijziging van het Besluit markttoezicht registerloodsen (hierna: Bmr) in verband met het vaststellen van een nieuwe loodsgeldtariefstructuur (Loodsgeldtariefstructuur 2014), hierna: het Besluit tot wijziging van het Bmr¹ en bij de Regeling markttoezicht registerloodsen². Met de introductie van deze nieuwe loodsgeldtariefstructuur werd beoogd de loodsgeldtarieven zodanig aan te passen, dat de tariefverschillen tussen de zeehavengebieden zo veel mogelijk worden opgeheven.
6. VZC/ZSP voeren in bezwaar - kort en zakelijk weergegeven - het volgende aan.
7. In 2010 is ten behoeve van de nieuw in te voeren loodsgeldtariefstructuur een sector brede werkgroep opgericht, de Werkgroep Tarieven Loodsgeld 2 (hierna: WTL2), waarin Nederlandse en buitenlandse reders en Nederlandse zeehavenbeheerders waren vertegenwoordigd. In deze werkgroep zijn meerdere scenario's besproken om tot een nieuwe loodsgeldtariefstructuur te komen. Na veelvuldig gevoerde onderhandelingen in deze werkgroep is uiteindelijk in februari 2012 unaniem gekozen voor een bepaald scenario, het scenario F, aan de hand waarvan de loodsgeldtarieven in het vervolg zouden worden berekend. Dit scenario, dat voorzag in een gemiddelde tariefstijging voor de gehele regio Scheldemonden van 2,2% ten opzichte van de oude tariefstructuur heeft de Minister van Infrastructuur en Milieu (hierna: de Minister) ten grondslag gelegd aan het Besluit tot wijziging van het Bmr.³
8. Dit scenario F heeft bij het unaniem door de sector op 21 maart 2012 aan de Minister uitgebrachte advies ook tot uitgangspunt gediend. Bij dit advies zijn volgens VZC/ZSP geen voorbehouden gemaakt, met uitzondering van een hier niet relevante voorwaarde vanuit de redersvereniging KNVR. Het sector brede advies heeft de Minister in het kader van het Besluit tot wijziging van het Bmr dan ook overgenomen.

¹ Staatsblad 2013, 235.

² Zoals deze laatstelijk is gewijzigd bij Regeling van de Minister van Infrastructuur en Milieu van 17 juni 2013, Staatscourant 2013, Nr. 16365.

³ Brief van de Minister aan de Voorzitter van de Tweede Kamer d.d. 3 mei 2012, Tweede Kamer 2011-2012, 30490, nr. 23.

Besluit Openbaar

9. De kern van het bezwaar van VZC/ZSP is dat het Tariefbesluit 2014 voor de regio Scheldemonden resulteert in een tariefstijging van 6,77% ten opzichte van 2013 (exclusief de reeds genoemde voorziene tariefstijging van de conversie van 2,2%). Tezamen met deze in WLT2 overeengekomen tariefsaanpassingen leidt scenario F van het simulatiemodel, dat gedurende de onderhandelingen over de nieuwe loodsgeldtariefstructuur is gehanteerd, tot een verhoging van maar liefst 8,97%.
10. Bij de in juni 2013 gestarte consultatie van het voorstel voor de loodgeldtarieven voor 2014 (hierna: het Tariefvoorstel) is volgens VZC/ZSP voor het eerst gemeld dat bij (de presentatie van) scenario F sprake is geweest van “theoretische waarden”, die zouden uitkomen als alle verhoudingen van reizen binnen een zeehavengebied en landelijk niet zouden wijzigen (zowel trajecten, scheepsgangen, diepgangen en frequentiekorting). Volgens VZC/ZSP is dit niet eerder zo gesteld. Met andere woorden: ineens leek een heel expliciet voorbehoud te worden gemaakt. Van de door de Nederlandse loodsencorporatie (hierna: NLc) gegeven verklaring voor het verschil in uitkomst tussen scenario F en het Tariefvoorstel, gelegen in met name de toename van reizen naar duurdere tariefgebieden, hebben VZC/ZSP slechts kennis genomen. Voor hen is deze verklaring niet controleerbaar en bovendien pas achteraf kenbaar geworden, zodat hierop op geen enkele manier geanticipeerd had kunnen worden.
11. VZC/ZSP hebben vervolgens binnen het kader van de WTL2 nog voorgesteld om de eerdere unanieme keuze voor scenario F ongedaan te maken en te kiezen voor een voor de regio Scheldemonden gunstiger scenario. Zij kregen daarvoor in een extra belegde bijeenkomst van de WTL2 op 19 september 2013, die volgens VZC/ZSP niet zorgvuldig is verlopen, van de overige “stakeholders” echter onvoldoende steun.
12. VZC/ZSP menen dat ACM ten onrechte de negatieve effecten van het Tariefvoorstel voor de regio Scheldemonden niet of onvoldoende heeft laten meewegen. Daardoor heeft ACM willekeur gecreëerd, waardoor grote rechtsongelijkheid is ontstaan, die niet acceptabel is in het kader van de eerdere uitgangspunten, die aan het Besluit tot wijziging van het Bmr ten grondslag zijn gelegd.
13. Daarnaast stellen VZC/ZSP dat het Tariefbesluit 2014 onzorgvuldig is genomen. Zij wijzen op met name de gang van zaken binnen de WTL2 en specifiek op het in hun ogen onzorgvuldige verloop van de extra bijeenkomst in september 2013. ACM is ten onrechte voorbijgegaan aan de gewichtige en gerechtvaardigde belangen van de regio Scheldemonden om te blijven bij de aanvankelijk berekende effecten van scenario F. Als die uitkomsten om welke reden dan ook niet bereikt konden worden, had ACM partijen terug moeten wijzen naar de onderhandelingstafel.
14. VZC/ZSP menen dat ACM het Tariefbesluit 2014 zeker niet zo had mogen nemen, omdat ACM juist de bevoegdheid is gegeven om af te wijken van het Tariefvoorstel, zeker als daar bijzondere omstandigheden voor zijn.

Besluit Openbaar

15. Volgens VZC/ZSP zijn deze bijzondere omstandigheden zeker aanwezig en gelegen in de gerechtvaardigde verwachting die VZC/ZSP mogen en mochten hebben over de wijze waarop met de effecten van het overeengekomen scenario F zou worden omgegaan bij de vaststelling van de tarieven.
16. Nu de cijfers, zoals de NLc in juni ook heeft erkend, eerst recentelijk beschikbaar zijn gekomen, de met het scenario F beoogde effecten aantoonbaar niet worden bereikt en de effecten voor de regio Scheldemonden, in vergelijking tot de andere regio's (in het licht van de uitgangssituatie) bijzonder nadelig uitpakken, had ACM hier niet aan voorbij mogen gaan.
17. Volgens VZC/ZSP is het Tariefbesluit 2014 in strijd met de algemene beginselen van behoorlijk bestuur en kan het niet in stand blijven. Van een redelijk tarief, zoals voorgeschreven in artikel 27c, tweede lid, van de Lw kan, gelet op de verschillen tussen de beoogde en de werkelijke effecten van het scenario F, uiteraard ook geen sprake zijn.
18. VZC/ZSP verzoeken ACM daarom primair het Tariefbesluit 2014 te herroepen, voor zover mogelijk vanaf 1 januari 2014. Voor zover dat niet mogelijk is, verzoeken zij ACM in elk geval een regeling te treffen om op de kortst mogelijke termijn voor het resterende jaar 2014 te komen tot een aanpassing van het Tariefbesluit 2014, die wel recht doet aan de beoogde effecten van scenario F en dus ook aan de verwachtingen van de Minister met betrekking tot de gevolgen van de nieuwe loodsgeldtariefstructuur in het Besluit tot wijziging van het Bmr.
19. Subsidiair verzoeken VZC/ZSP ACM om de WTL2 - al dan niet met tussenkomst van de Minister - op te dragen dan wel te verzoeken om binnen een periode van 4 weken, dan wel een nader te stellen termijn, te komen tot een nieuw unaniem voorstel. Voor het geval de WTL2 daarin niet slaagt, wordt ACM verzocht zelf een besluit te nemen dat recht doet aan de beoogde effecten van scenario F.

II.2 Bezwaar van het Loodswezen

20. Het Loodswezen voert in bezwaar - kort en zakelijk weergegeven - het volgende aan.
21. Het Loodswezen wijst op zijn bezwaar tegen het besluit van ACM van 23 april 2013 (hierna: het WACC-besluit 2013).⁴ Bij dit besluit heeft ACM de vermogenskostenvoet als bedoeld in artikel 2.9, zesde lid, van het Bmr, volgens het Loodswezen te laag vastgesteld. Aangezien ACM deze vermogenskostenvoet ook heeft gehanteerd in het Tariefbesluit 2014, is het Tariefbesluit 2014 op dat punt onjuist en moet het Tariefbesluit 2014 om die reden worden herzien.

III. Beoordeling van de bezwaren

⁴ WACC-besluit Loodswezen 2014 e.v., 104141/118 (zie www.acm.nl).

Besluit Openbaar

III.1 Beoordeling van de bezwaren van VZC/ZSP

Wettelijk kader

22. ACM wijst voor de beoordeling van de bezwaren van VZC/ZSP allereerst op het wettelijk kader, zoals dat reeds is weergegeven in hoofdstuk 2 van het Tariefbesluit 2014.
23. In artikel 27g, eerste lid, van de Lw is bepaald dat ACM de tarieven vaststelt 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.
24. Daarnaast kan ACM op grond van artikel 27g, tweede lid, van de Lw, ambtshalve of op verzoek van de algemene raad, bij de vaststelling van de tarieven en vergoedingen correcties aanbrengen in verband met bijzondere omstandigheden.

Omvang bezwaren

25. Alvorens in te gaan op de afzonderlijke punten van bezwaar stelt ACM vast dat VZC/ZSP kennelijk alleen bezwaar maken tegen de "tariefstijging" van 6,77%. ACM merkt op dat deze stijging ziet op het gemiddelde tarief per reis die het Loodswezen in 2014 verwacht te realiseren in de regio Scheldemonden en niet op de afzonderlijke tarieven zoals deze zijn neergelegd in de tarieftabellen, zoals deze door ACM in het Tariefbesluit 2014 zijn vastgesteld.
26. ACM stelt vast dat VZC/ZSP geen bezwaar hebben gemaakt tegen de vastgestelde tarieven, zoals deze in de tarieftabellen zijn opgenomen. Desgevraagd is tijdens de hoorzitting door VZC/ZSP nog eens bevestigd dat de afzonderlijke tarieven, zoals deze in de tarieftabellen zijn opgenomen, niet worden bestreden. Deze tarieven achten VZC/ZSP in overeenstemming met scenario F.
27. Gelet op het voorgaande wijst ACM op het volgende. ACM heeft de loodsgeldtarieven voor 2014 vastgesteld op voorstel van het Loodswezen. ACM heeft daartoe het Tariefvoorstel getoetst aan het wettelijk kader. Indien het Tariefvoorstel, kort gezegd, niet aan de Lw voldoet of niet bijdraagt aan de meest efficiënte werkwijze van het Loodswezen dient ACM de tarieven in afwijking van het Tariefvoorstel vast te stellen. Dit zal ook het geval zijn als sprake is van bijzondere omstandigheden in de zin van de Lw. Indien het Tariefvoorstel wel aan de Lw voldoet en geen sprake is van bijzondere omstandigheden dient ACM de tarieven vast te stellen overeenkomstig het Tariefvoorstel.
28. Extra aandachtspunt bij het Tariefvoorstel is het gegeven dat de loodsgeldtarieven voor 2014 zijn vastgesteld op basis van de Loodsgeldtariefstructuur 2014. ACM heeft bij de toetsing van

Besluit Openbaar

het Tariefvoorstel vastgesteld dat het voorstel hieraan voldoet. Ook dit wordt door VZC/ZSP niet bestreden.

29. De afzonderlijke tarieven zijn door het Loodswezen ingevuld aan de hand van scenario F. ACM heeft gecontroleerd of dit op een juiste wijze is gebeurd en heeft daarbij vastgesteld dat dit het geval is. ACM heeft in dat verband scenario F impliciet als uitgangspunt gekozen omdat dit scenario in maart 2012 unaniem door de sector, waaronder VZC/ZSP, is voorgesteld aan de Minister.
30. Voorafgaande aan de vaststelling van de tarieven hebben VZC/ZSP richting ACM aangegeven dat de toepassing van scenario F tot een uitkomst leidt die niet in overeenstemming is met hetgeen door de sector is overeengekomen. ACM merkt op dat VZC/ZSP de gevolgen van de nieuwe tariefstructuur, uitgedrukt in de stijging van het gemiddelde tarief per reis dat in de regio Scheldemonden wordt gerealiseerd op basis van de nieuwe tariefstructuur, kennelijk als de kern ziet van hetgeen door de sector is overeengekomen.
31. Het signaal van VZC/ZSP is voor ACM reden geweest te onderzoeken waarom de uitkomsten in het Tariefvoorstel verschillen van de berekeningen van scenario F, zoals deze in maart 2012 door het Loodswezen zijn uitgevoerd. Deze bevindingen zijn neergelegd in met name randnummer 102 van het bestreden besluit en komen kort gezegd op het volgende neer.
32. Met scenario F worden sommige tarieven hoger en andere tarieven lager. ACM heeft vastgesteld dat deze afzonderlijke mutaties in het Tariefvoorstel goed zijn verwerkt. Deze tariefmutaties worden door VZC/ZSP, zoals eerder opgemerkt, ook niet ter discussie gesteld. De door VZC/ZSP bestreden tariefstijging komt doordat het scheepvaartaanbod zoals dit geprognosticeerd is door het Loodswezen, afwijkt van de gegevens zoals deze in maart 2012, op basis van de realisatiecijfers van 2010, zijn gebruikt om scenario F door te rekenen. Bij de presentatie van dat scenario in maart 2012 heeft het Loodswezen ook uitdrukkelijk het voorbehoud gemaakt dat aan de voorlopige uitkomsten van het simulatiemodel geen rechten kunnen worden ontleend.⁵
33. De verschillen tussen de prognoses voor 2014, die overigens door VZC/ZSP niet worden bestreden, en de realisatie in 2010 reflecteren de veranderingen in het scheepvaartaanbod in de regio Scheldemonden. De gemiddelde scheepsgrootte is in de prognose voor 2014 toegenomen ten opzichte van 2010. Door het zogenaamde “draagkrachtbeginsele”⁶ leidt dit tot een gemiddeld hoger loodsgeldtarief, terwijl de schepen ook vaker naar tariefgebieden gaan waarvan de tariefstijging binnen scenario F relatief hoog is. Door deze combinatie van factoren neemt het gemiddelde tarief per reis in de regio Scheldemonden toe met 7%.

⁵ Zie Nederlands Loodswezen, Draft Voorstel scenario F voor WTL bijeenkomst d.d. 7 maart 2012, Appendix 2F – Scheldemonden, Versie 2 maart 2012, p. 2.

⁶ Hierbij is de diepgang van het schip bepalend voor het te betalen loodsgeldtarief.

Besluit Openbaar

34. De door VZC/ZSP beoogde uitkomst, namelijk dat de tariefstijging in 2014 (ten opzichte van 2013, afgezien van de inflatie) nul procent had moeten zijn, had ACM met toepassing van scenario F alleen kunnen bereiken als ACM was uitgegaan van het scheepvaartaanbod zoals dit zich in 2010 heeft voorgedaan. Een dergelijke aanpak is echter in strijd met artikel 27c, zesde lid, Lw waarin is bepaald dat moet worden uitgegaan van de raming voor het desbetreffende kalenderjaar. Een andere methode zou zijn geweest om niet langer van scenario F uit te gaan. Alsdan had ACM echter moeten besluiten in strijd met het unanieme advies van de sector, waarvan bij de voorbereiding van het bestreden besluit reeds is gebleken is dat, met uitzondering van VZC/ZSP, alle andere daarbij betrokken partijen aan dit scenario wilden vasthouden. Tegen deze achtergrond heeft ACM niet anders kunnen besluiten dan overeenkomstig het op scenario F gebaseerde Tariefvoorstel.

Redelijkheid van de tarieven

35. VZC/ZSP hebben aangegeven dat als gevolg van het in het Tariefvoorstel toegepaste scenario F de loodsgeldtarieven voor de regio Scheldemonden als geheel dusdanig zijn gestegen, dat volgens hen geen sprake kan zijn van een redelijk tarief, als bedoeld in artikel 27c, tweede lid, van de Lw.
36. Artikel 27c, tweede lid, van de Lw schrijft voor dat - kort gezegd - een tariefvoorstel wordt opgesteld met inachtneming van het uitgangspunt dat elk afzonderlijk tarief redelijk en non-discriminatoir is.
37. Zoals in het voorgaande reeds is overwogen, heeft ACM op basis van het bezwaarschrift en het verhandelde tijdens de hoorzitting vastgesteld dat VZC/ZSP niet hebben betoogd dat de voorgestelde - en in het Tariefbesluit 2014 vastgestelde - loodsgeldtarieven elk afzonderlijk niet redelijk zijn. Het is hen uitsluitend te doen om een volgens hen onredelijke stijging van het gemiddelde tarief per reis voor de regio Scheldemonden, als uitkomst van de toepassing van scenario F op basis van de prognoses voor 2014 ten opzichte van de uitkomst van dat scenario op basis van de realisatiecijfers van 2010, zoals dat in 2012 door het Loodswezen is gepresenteerd.. Aangezien het bezwaar van VZC/ZSP niet gaat om de redelijkheid van het in artikel 27c, tweede lid, van de Lw bedoelde afzonderlijke tarief, kan het beroep van VZC/ZSP op dit artikel naar het oordeel van ACM niet slagen.

Toetsing aan algemene beginselen van behoorlijk bestuur

38. Voorts hebben VZC/ZSP zich op het standpunt gesteld dat ACM met het Tariefbesluit 2014 rechtsongelijkheid en aldus willekeur in het leven roept. ACM wijst ook dit standpunt van de hand.
39. Zoals in het Tariefbesluit 2014 al is overwogen is de nieuwe loodsgeldtariefstructuur gebaseerd op afspraken binnen de maritieme sector. Dit vindt ook bevestiging in het door VZC/ZSP uitvoerig geschetste proces dat in het kader van de invoering van de nieuwe

Besluit Openbaar

loodsgeldtariefstructuur heeft geleid tot het in maart 2012 door de sector uitgebrachte advies aan de Minister. Binnen dat proces zijn in de WTL2 (de verschillende effecten van de) diverse scenario's besproken en is uiteindelijk de unanieme keuze gemaakt voor het scenario F. Bij het Tariefvoorstel is ook dat scenario F toegepast, zij het op basis van de geraamde reizen en de geraamde kosten van het Loodswezen voor 2014 in plaats van de realisatie van het aantal loodsreizen in 2010. Die actualisering heeft geleid tot een gemiddeld tarief per reis dat hoger is dan was ingeschat in de WTL2, welk effect overigens ook optreedt voor de regio Amsterdam - IJmuiden.

40. Dit is, zo blijkt uit de desgevraagd verkregen informatie van het Loodswezen, met name het gevolg van autonome wijzigingen in de ontwikkeling van het scheepvaartaanbod in de verschillende regio's. Deze autonome ontwikkelingen zijn nu eenmaal voor elke afzonderlijke regio verschillend en leiden tot verschillen in het gemiddelde tarief per reis in de verschillende regio's. De effecten van de genoemde autonome ontwikkeling werken echter in elke regio op dezelfde wijze door in het gemiddelde tarief. ACM is van oordeel dat daarom niet valt in te zien dat op dit punt sprake is van rechtsongelijkheid. Aangezien ACM bij haar beoordeling van het Tariefvoorstel is uitgegaan van het scenario F, zoals dat unaniem door de sector aan de Minister is voorgesteld, kan ACM evenmin het standpunt van VZC/ZSP volgen dat ACM met het Tariefbesluit 2014 heeft gehandeld in strijd met het verbod van willekeur.
41. Ook voor het verwijt van VZC/ZSP dat ACM het Tariefbesluit 2014 onzorgvuldig heeft genomen, ziet ACM geen aanknopingspunt. VZC/ZSP wijzen in dit verband met name op de naar hun opvatting onjuist verlopen gang van zaken in de WTL2, waarin ACM aanleiding had moeten zien om partijen op te dragen de onderhandelingen over de nieuwe loodsgeldtariefstructuur te hervatten. ACM is van opvatting dat het proces, dat is vooraf gegaan aan de invoering van de nieuwe loodsgeldtariefstructuur, niet is gebaseerd op enige wet- of regelgeving, maar heeft berust op (informele) afspraken binnen de maritieme sector in het streven om tot een sector breed gedragen advies aan de Minister te komen. Niet valt in te zien dat ACM op basis van het wettelijk kader de bevoegdheid toekomt om dat proces te toetsen, laat staan om de bij dat proces betrokken partijen op te dragen om opnieuw te onderhandelen over de nieuw in te voeren loodsgeldtariefstructuur.
42. Naar aanleiding van de bedenkingen van VZC/ZSP bij het Tariefvoorstel heeft ACM voorafgaand aan het Tariefbesluit 2014 nog uitvoerige informatie ingewonnen bij het Loodswezen om de oorzaken te achterhalen van de effecten van het Tariefvoorstel voor onder meer de regio Scheldemonden. ACM verwijst hiervoor in het bijzonder naar het al eerder genoemde randnummer 102 van het bestreden besluit, waarin is toegelicht welke factoren de stijging van het gemiddelde tarief per reis in onder meer de regio Scheldemonden hebben veroorzaakt. Gelet hierop is ACM van oordeel ook in dit opzicht zorgvuldig te hebben gehandeld.

Besluit Openbaar

Bijzondere omstandigheden

43. Ten slotte zal ACM nog ingaan op de stelling van VZC/ZSP dat ACM van het Tariefvoorstel had moeten afwijken, omdat sprake zou zijn van bijzondere omstandigheden. VZC/ZSP zijn van mening dat deze bijzondere omstandigheden zijn gelegen in de gerechtvaardigde verwachting die zij mogen en mochten hebben over de wijze waarop met de effecten van het overeengekomen scenario F zou worden omgegaan bij de vaststelling van de tarieven.
44. De nieuwe tariefstructuur dateert uit 2012. In dat jaar is door het Loodswezen in de WTL2 een aantal scenario's met een landelijk geldende tariefstructuur gepresenteerd. Per scenario is een concrete invulling van de tarieven gegeven voor alle groottes van schepen (gemeten in diepgang) en alle trajecten. De vertegenwoordigers van de verschillende regio's ontvingen een overzicht van de tarieven die in hun zeehavengebied(en) van toepassing zouden worden (in een zeehavengebied komen niet alle landelijke trajectklassen voor). Van het uiteindelijk gekozen scenario F waren de nieuwe tarieven volledig (voor alle schepen en alle afstanden) bekend, op het prijspeil van 2010. ACM heeft, zoals hier voor reeds is beschreven, geverifieerd of de tarieven van scenario F, zoals gepresenteerd in de WTL2, ook daadwerkelijk de grondslag zijn geweest voor het Tariefvoorstel.
45. Het had de deelnemers aan WTL2 bekend kunnen zijn dat de nieuwe tariefstructuur in een ander jaar tot een ander effect zou kunnen leiden dan door het Loodswezen was berekend voor 2010. Het Loodswezen had daaromtrent haar berekeningen over scenario F expliciet voorzien van een voorbehoud. Tijdens de hoorzitting stelde de vertegenwoordiger van ZSP dat hij aannames zou moeten maken voor de regio Scheldemonden en alle andere regio's over de veranderingen in het aantal schepen per cel (traject en diepgang) in de loop van de tijd. Die informatie heeft het Loodswezen wel, maar die is niet beschikbaar voor ZSP.⁷ Wat hier ook van zij, voor de beoordeling of sprake is van bijzondere omstandigheden is dit gestelde gebrek aan informatie naar het oordeel van ACM niet relevant. Alle voor 2010 berekende tarieven voor scenario F zijn met hetzelfde percentage verhoogd voor 2014, zodanig dat het totaal van de kosten gelijk is aan het totaal van de opbrengsten voor de Nederlandse wethavens. Daarmee is de beoogde invoering van scenario F volledig en juist gerealiseerd. Het effect dat zich in de regio Scheldemonden voordoet is in overwegende mate toe te schrijven aan het gewijzigde scheepvaartaanbod in de regio Scheldemonden, met relatief duurdere scheepsreizen (door bijvoorbeeld grotere schepen en/of een langer traject).
46. Een gegeven is dat het scheepvaartaanbod in de verschillende regio's in aantallen en samenstelling van jaar tot jaar verschilt. Dat de gemiddelde scheepsgrootte in de regio Scheldemonden vanaf 2010 is toegenomen, is af te leiden uit de tariefvoorstellen 2010 en 2014

⁷ Verslag van de hoorzitting d.d. 26 maart 2014, p. 4 bovenaan.

Besluit Openbaar

van het Loodswezen.⁸ Deze toename wordt ook bevestigd door de informatie die het Loodswezen desgevraagd heeft toegestuurd naar aanleiding van de vragen van ACM over de tariefontwikkeling in de regio Scheldemonden. Door de variatie in het scheepvaartaanbod zal het gemiddelde tarief per scheepsreis, nog afgezien van de aanpassing van het prijspeil, in elke regio van jaar tot jaar verschillen. Dit is in voorgaande jaren nooit zichtbaar geweest in de tariefvoorstellen maar is, gegeven de nieuwe tariefstructuur voor het eerst wel in het Tariefvoorstel zichtbaar geworden. ACM is niet gebleken dat de gewijzigde samenstelling in het scheepvaartaanbod als zodanig uitzonderlijk of incidenteel moet worden aangemerkt, dat in die zin sprake is van bijzondere omstandigheden. Het is inherent aan het geïmplementeerde tariefsysteem dat toename van de grootte van de schepen en/of toename van de trajectlengte leiden tot een hoger loodsgeldtarief.

47. ACM wijst erop, dat het effect van kleine veranderingen van het scheepvaartaanbod aanzienlijke invloed kan hebben op de totale loodsgeldomzet in een regio. Dit wordt veroorzaakt doordat de loodsgeldtarieven, zoals eerder is toegelicht, zijn gebaseerd op het zogenaamde "draagkrachtbeginsel". Het loodsgeldtarief voor het grootste schip bedraagt in de huidige systematiek 33x zoveel als het loodsgeldtarief voor het kleinste schip (gemeten in diepgang van het schip). Dit betekent dat een slechts geringe toename van het aantal schepen met een grotere diepgang al een aanzienlijk hoger gemiddeld tarief met zich meebrengt. Daarnaast speelt een rol welke trajecten worden afgelegd c.q. welke havens worden aangedaan. Indien de trajecten langer zijn dan geldt een hoger tarief voor de reis. Indien ten opzichte van 2010 langere trajecten worden afgelegd per schip, dan gaat als gevolg hiervan de totale loodsgeldomzet omhoog.
48. ACM is van opvatting dat VZC/ZSP, gegeven feit dat het scheepvaartaanbod van jaar tot jaar verschilt, hadden kunnen verwachten dat het gemiddelde tarief per loodsreis in 2014 af zou wijken van de berekeningen, zoals deze in 2012 door het Loodswezen zijn gemaakt. Gezien de toename van de gemiddelde scheepslengte hadden VZC/ZSP ook kunnen voorzien dat het gemiddelde tarief per loodsreis hoger uit zou kunnen komen dan in 2012 was berekend. ACM wijst daarbij, zoals eerder in dit besluit is opgemerkt, nogmaals op het feit dat het Loodswezen bij de presentatie van de berekeningen in maart 2012 ook uitdrukkelijk een voorbehoud heeft gemaakt met betrekking tot de (voorlopige) uitkomsten van die berekeningen.
49. Gelet op het voorgaande is van bijzondere omstandigheden, als bedoeld in artikel 27g, tweede lid, van de Lw volgens ACM geen sprake.
50. Het voorgaande betekent dat de bezwaren van VZC/ZSP ongegrond worden verklaard.

⁸ Uit een vergelijking van het Bijgesteld tariefvoorstel 2010 met het Tariefvoorstel 2014 blijkt dat het aantal geloodste grootste schepen (scheepsklasse 6-9) voor Scheldemonden wetschepen met 40% is toegenomen. De gemiddelde scheepsklasse van alle geloodste schepen nam toe van 2,47 tot 2,57.

Besluit Openbaar

III.2 Beoordeling van het bezwaar van het Loodswezen

51. Het Loodswezen stelt dat aan het Tariefbesluit 2014 een onjuiste vermogenskostenvoet ten grondslag ligt.
52. Dit bezwaar moet gegrond worden verklaard. Met het besluit van ACM van 22 mei 2014⁹, dat is genomen naar aanleiding van het door het Loodswezen ingediende bezwaar tegen het WACC-besluit 2013, is komen vast te staan dat het WACC-percentage bij dat besluit onjuist, want te laag is vastgesteld. Dit betekent dat de vermogenskosten voor 2014, die mede als grondslag voor het Tariefbesluit 2014 hebben gediend, te laag zijn vastgesteld. Deze kosten moeten daarom alsnog in de loodsgeldtarieven voor 2014 worden verwerkt.
53. Het voorgaande betekent dat ACM het Tariefbesluit 2014, voor zover daarbij is uitgegaan van een WACC van 6,5 procent, aanpast op grond van het besluit van ACM van 22 mei 2014, waarin de WACC is vastgesteld op 7,8 procent. Bij de hernieuwde vaststelling van tarieven wordt het volledige verschil tussen de WACC, zoals deze ten grondslag heeft gelegen aan de loodsgeldtarieven 2014 en de WACC zoals deze na bezwaar is vastgesteld, verwerkt in de loodsgeldtarieven die voor het resterende deel van 2014 zullen gelden.. Deze tarieven voldoen aldus aan het bepaalde in artikel 27c, derde lid onder a, van de Lw, dat de loodsgeldtarieven voor 2014 voor het geheel kostengeoriënteerd zijn. De tariefaanpassing per 1 juli 2014 bedraagt + 1,74%.
54. Gelet op hetgeen hiervoor is overwogen, komt ACM tot de volgende beslissing.

⁹ ACM/DTVP/2014/202880 (zie www.acm.nl)

Besluit Openbaar

IV. Besluit

1. ACM verklaart het bezwaar van het Loodswezen tegen het Tariefbesluit 2014, voor zover daarbij is uitgegaan van een WACC van 6,5 procent, gegrond;
2. ACM herroept het Tariefbesluit 2014 in zoverre;
3. ACM verklaart de bezwaren van de Vereniging van Zeeuwse Cargadoors en het bezwaar van de N.V. Zeeland Seaports tegen het Tariefbesluit 2014 ongegrond;
4. ACM stelt op basis van artikel 27f, eerste lid, van de Lw juncto artikel 4.7 van het Bmr en met inachtneming van het besluit van ACM van 22 mei 2014 met ingang van 1 juli 2014 de volgende tarieven vast:
 - 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.

Autoriteit Consument en Markt,
namens deze:

Dr. F.J.H. Don
Bestuurslid

Beroepsmogelijkheid

Belanghebbenden die zich met dit besluit niet kunnen verenigen, kunnen binnen zes weken na de dag waarop dit besluit is bekendgemaakt beroep instellen bij het College van Beroep voor het bedrijfsleven te Den Haag. Het postadres is: College van Beroep voor het bedrijfsleven, Postbus 20021, 2500 EA Den Haag.

Het beroepschrift moet zijn ondertekend en moet ten minste de naam en het adres van de indiener, de dagtekening en een omschrijving van het besluit waartegen het beroep is gericht bevatten. Voorts moet het beroepschrift de gronden van het beroep bevatten en dient een afschrift van het bestreden besluit te worden meegezonden.

Voor het instellen van beroep is griffierecht verschuldigd. Informatie hierover kan worden ingewonnen bij de griffie van het College, telefonisch bereikbaar op (070) 381 39 10.