

Vergaderjaar 2002–2003

**24 036**

## **Marktwerking, deregulering en wetgevingskwaliteit**

**Nr. 281**

### **BRIEF VAN DE MINISTER VAN VERKEER EN WATERSTAAT**

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 11 april 2003

#### **Inleiding**

Het Loodswezen<sup>1</sup> is in 1988 buitenambtelijk verzelfstandigd. Deze verzelfstandiging heeft veel kritiek ontmoet en in 1995 is onder leiding van de commissie Frissen (VW97–657) gestart met een brede heroverweging van het loodsen van zeeschepen in Nederland. Het in 1997 uitgebrachte advies van de commissie Frissen heeft er mede toe geleid dat besloten werd het loodsen van zeeschepen onderdeel te maken van de operatie Marktwerking, Deregulering en Wetgevingskwaliteit (MDW). Door de MDW-werkgroep Brokx is vervolgens begin 1998 een advies uitgebracht over de wijze waarop gevolg zou kunnen worden gegeven aan de doelstellingen van de MDW-operatie. Het advies omvatte een marktmodel dat als volgt kan worden samengevat:

- differentiatie van het aanbod van navigatie-ondersteunende diensten;
- concurrentie tussen aanbieders;
- tariefsvrijheid;
- bestuurlijke decentralisatie (regionalisering);
- opheffen van het bestaande domeinmonopolie en PBO-status van de beroepsorganisatie loodsen (i.c. de Nederlandse loodsencorporatie).

Over het advies van de commissie Brokx is april 1998 een positief kabinetsbesluit genomen, dat door de toenmalige minister van Verkeer en Waterstaat is uitgewerkt in het «Beleidsvoornemen inzake de navigatie-ondersteunende dienstverlening» van augustus 1999 (hierna «het beleidsvoornemen»)<sup>2</sup>. Met dit beleidsvoornemen heeft de Tweede Kamer in juni 2000 ingestemd.

Het bovengenoemde beleidsvoornemen richt zich op twee belangrijke hoofddoelstellingen.

- In de eerste plaats regionalisering en differentiatie van de navigatie-ondersteunende dienstverlening. Met betrekking tot het aanbieden van loodsdiensten wordt hiermee beoogd om het opleggen van verplichte loodsdienst aan zeeschepen per zeehavengebied zo veel mogelijk te

<sup>1</sup> Onder «Loodswezen» wordt het geheel verstaan van de registerloodsen verenigd in de Nederlandse Loodsenorganisatie, de vier regionale loodsenorganisaties (respectievelijk Noord, Amsterdam-IJmond, Rotterdam-Rijnmond en Scheldemonden) en Nederlands Loodswezen B.V., met inbegrip van het daar in dienst zijnde personeel.

<sup>2</sup> Tweede Kamer, vergaderjaar 1998–1999, 24 036, nr. 134.

- baseren op de kwaliteit van schip en bemanning, alsmede de lokale (geografische) omstandigheden;
- In de tweede plaats het bewerkstelligen van concurrentie tussen dienstverleners en (daarmee) een sterkere marktgerichtheid met meer maatwerk en een betere prijs/kwaliteit verhouding van het aanbod.

De uitwerking van de eerste doelstelling heeft er inmiddels toe geleid dat per 1 augustus 2002 een algemene maatregel van bestuur is ingevoerd. Met deze algemene maatregel van bestuur kan een meer op maat toegesneden loodsplicht door de veiligheidsverantwoordelijke regionale havenbeheerders worden opgelegd (in casu de Rijkshavenmeesters). Het onderwerp van de onderhavige brief betreft met name de nadere uitwerking van de tweede hoofddoelstelling van het genoemde beleidsvoornemen.

### **Prepensioenproblematiek**

Centraal punt van aandacht rondom de invoering van marktwerking vormt de oplossing van de zogenaamde «prepensioenproblematiek» van loodsen en het ondersteunend personeel van het Loodswezen. Het gaat hierbij om een uit de ambtelijke periode van vóór 1988 stammende regeling op grond waarvan loodsen en (het grootste deel van) het ondersteunend personeel op 55-jarige leeftijd met prepensioen gaan. Het Loodswezen heeft in dit verband aangegeven dat het op grond van deze regeling bij de invoering van marktwerking concurrentienadeel ten opzichte van nieuwe aanbieders zal ondervinden en is van mening dat dit concurrentienadeel moet worden opgeheven door de financieringsbasis van de prepensioenregelingen aan te passen. Dit betekent dat het huidige omslagstelsel zou moeten worden omgezet in een kapitaaldekkingstelsel. Indien geen rekening wordt gehouden met door het Loodswezen te nemen kostprijsverlagende maatregelen (zoals aanpassing van de huidige prepensioenregeling) en evenmin rekening wordt gehouden met de inbreng van door het Loodswezen reeds voor dit doel gemaakte reserveringen, bedraagt het daarvoor benodigde bedrag circa € 260 miljoen<sup>1</sup>.

### **Monitorcommissie en bemiddeling**

Voor het oplossen van de bovengenoemde prepensioenproblematiek is in eerste instantie een Monitorcommissie ingesteld. Hierin waren havens, reders, overheid en het Loodswezen vertegenwoordigd. De onderhandelingen die in het kader van de Monitorcommissie hebben plaatsgevonden zijn echter in een impasse geraakt, omdat binnen de Monitorcommissie geen overeenstemming kon worden bereikt over de wijze waarop de prepensioenproblematiek tot een oplossing zou kunnen worden gebracht. Dit leidde er toe dat de Monitorcommissie op 22 juni 2001 uiteindelijk slechts een verdeeld advies kon uitbrengen.

Tegen deze achtergrond is vervolgens door het toenmalige kabinet besloten om over te gaan tot een bemiddelingstraject<sup>2</sup>. Dit bemiddelings-traject heeft plaatsgevonden gedurende het eerste kwartaal van 2002, onder leiding van drs A. van der Hek. In zijn medio april 2002 verschenen bemiddelingsadvies heeft de bemiddelaar onder meer voorgesteld om over te gaan tot de invoering van een concessiemodel, omdat daarmee op een betere wijze de oplossing van de prepensioenproblematiek kan worden gefaciliteerd. Dit advies is de basis geweest voor de verdere besluitvorming rondom de introductie van marktwerking.

Ik heb daarbij gezocht naar een model waarmee tegelijkertijd verschillende belangen worden gediend. In de eerste plaats een model waarmee het Loodswezen op realistische wijze in staat wordt gesteld om zijn

---

<sup>1</sup> In 1999 is de omvang van de problematiek door een werkgroep bestaande uit de redersvereniging, het Loodswezen, overheidsvertegenwoordigers en actuarissen vastgesteld op € 237,3 miljoen per 1 januari 2002. Per 1 januari 2005 loopt dit op tot circa € 260 miljoen.

<sup>2</sup> Brief van 11 februari 2002, VW02-122.

prepensioenprobleem op te lossen. In de tweede plaats een model waarmee op zo kort mogelijke termijn tot kostprijsverlagende maatregelen gekomen kan worden en eveneens – in lijn met de wens van het Loodswezen – kan worden overgegaan tot spoedige invoering van een nieuwe tariefstructuur die op regionaal niveau de prijs/prestatie verhouding van het aanbod van loodsdiensten beter weerspiegelt. Met het voorgestelde model is het tot slot tevens mogelijk om een geleidelijke en zorgvuldige overgang naar concurrentie tussen aanbieders te maken.

### **Landelijke concessie**

Na de verzelfstandiging in 1988 is niet overgegaan tot de invoering van kapitaaldekking voor de financiering van de prepensioenaanspraken van loodsen en het ondersteunend personeel. In 1995 heeft het Loodswezen, zoals reeds hierboven aangegeven, het ontbreken van kapitaaldekking voor zijn prepensioenaanspraken als een belemmering voor de invoering van marktwerking opgeworpen. Dit probleem is als zodanig ook uitgebreid aan de orde geweest tijdens de parlementaire behandeling van het beleidsvoornemen.

Tegen deze achtergrond ben ik, mede gelet op de uitkomsten van de parlementaire behandeling van het beleidsvoornemen en met het Loodswezen nadien gevoerd overleg, bereid de oorspronkelijk beoogde invoeringsdatum van marktwerking per 1 januari 2005 met 10 jaar op te schorten. Hiermee bied ik het Loodswezen een realistische mogelijkheid om zijn prepensioenprobleem op verantwoorde wijze tot een oplossing te brengen.

Met het oog op het bovenstaande zal ik een «overgangsmodel» invoeren waarmee het huidige Loodswezen een landelijke concessie wordt verleend voor de duur van 10 jaar vanaf 1 januari 2005. In de concessievoorwaarden zal een moment worden bepaald waarop het Loodswezen, met het oog op de continuïteit van zijn dienstverlening, geïnformeerd zal worden over de wijze waarop de invoering van marktwerking na afloop van de concessie termijn vorm en inhoud zal krijgen.

### **Nadere inkadering beoogde concessiemodel**

De bovengenoemde concessie termijn van 10 jaar betekent een langdurige handhaving van de huidige monopoliepositie van het Loodswezen bij het aanbieden van loodsdiensten. Gedurende deze periode is de scheepvaartsector verplicht om gebruik te blijven maken van de diensten van de huidige aanbieder. Het gaat daarbij bovendien om diensten die een (wettelijk) verplichtend karakter hebben.

Tegen deze achtergrond mag, mede gelet op de doelstellingen van de MDW-operatie, verlangd worden dat het Loodswezen alle maatregelen neemt die noodzakelijk zijn voor een dienstverleningsaanbod tegen zo laag mogelijke kosten met behoud van het bestaande niveau van veiligheid. Daarbij zal uiteraard wel rekening moeten worden gehouden met de noodzakelijke reserveringen voor de oplossing van zijn prepensioenproblematiek binnen de concessie termijn. Het bereiken van diensten tegen zo laag mogelijke kosten brengt met zich mee dat toezicht op de loodsgeldtarieven en op de kostprijsbepalende factoren gehouden zal worden.

Bij de vaststelling van noodzakelijke kostprijsverlagende maatregelen ga ik er vanuit dat het Loodswezen mij een reëel voorstel voor dergelijke maatregelen doet, zodat daarover een gedeeld beeld ontstaat tussen overheid en Loodswezen. Bedoeld voorstel behoeft mijn goedkeuring voorafgaand aan de concessieverlening en zal worden vertaald in concessiecondities.

Met betrekking tot het hierboven genoemde toezicht op de loodsgeld-tarieven en kostprijbepalende factoren, ben ik voornemens om gebruik te maken van de diensten van de Nederlandse Mededingingsautoriteit, meer in het bijzonder de in oprichting zijnde Vervoerkamer. De nog te regelen bevoegdheden van de Nederlandse Mededingingsautoriteit gedurende de looptijd van de concessie met betrekking tot de tarieven en de wijze van handhaving zullen in onderling overleg met de Nederlandse Mededingingsautoriteit nader worden uitgewerkt en in de wet worden vastgelegd. Daarbij zal tevens worden ingegaan op de criteria die een rol spelen bij de tariefsvorming.

Een belangrijk aspect rondom de loodsgeldtarieven wordt verder gevormd door de breed levende wens om op zo kort mogelijke termijn een herziening van de huidige, verouderde, loodsgeldtariefstructuur te laten plaatsvinden. Als gevolg van de huidige loodsgeldtariefstructuur bestaat er geen evenwichtige verhouding tussen enerzijds de prestatie en kosten van een loodsdienst in een regio en anderzijds het tarief dat daarvoor in rekening wordt gebracht. Met de herziening van de loodsgeldtariefstructuur staat het bereiken van een juiste prijs/prestatie verhouding centraal. Om dit te bereiken is het noodzakelijk dat het huidige systeem van kruissubsidiëring tussen de verschillende zeehavenregio's wordt afgebouwd. Deze afbouw zal geleidelijk moeten plaatsvinden om te voorkomen dat door het wegvallen van de kruissubsidie schoksgewijze tariefstijgingen in met name de kleinere havens optreden. Een geleidelijke afbouw van de kruissubsidiëring is ook noodzakelijk in verband met de afspraken met Vlaanderen inzake de ontkoppeling van de loodsgeldtarieven, omdat bijvoorbeeld bij te snelle afbouw onvoldoende tijd beschikbaar zou kunnen zijn voor het bereiken van een kostendekkende loodsdienstverlening op de Westerschelde<sup>1</sup>.

In het licht van het bovenstaande ben ik voornemens om voorafgaand aan de concessieverlening op zo kort mogelijke termijn voorstellen tot wetgeving voor te bereiden die beogen de bestaande wet<sup>2</sup> zodanig te wijzigen, dat de beslissingsbevoegdheid van de minister van Verkeer en Waterstaat ten aanzien van de vaststelling van de loodsgeldtarieven wordt versterkt, gebaseerd op transparante criteria. De huidige procedure voldoet niet en biedt geen mogelijkheden om adequate invulling te geven aan de afspraken rondom de ontkoppeling van de tarieven tussen Rotterdam en Antwerpen, alsmede over de afbouw van de kruissubsidie.

De ingezette flexibilisering van de loodsplicht wordt gedurende de looptijd van de concessie verder voortgezet. In de concessievoorwaarden zullen maatstaven worden vastgelegd voor het vereiste niveau van dienstverlening gedurende de concessieperiode. Met deze maatstaven wordt geregeld dat het Loodswezen binnen publieke veiligheidsrandvoorwaarden in een zo veel mogelijk vraaggestuurd aanbod van dienstverlening zal voorzien, rekening houdend met de minimaal gewenste continuïteit van de dienstverlening. Bedoeld aanbod zal moeten plaatsvinden tegen zo laag mogelijke kosten, rekening houdend met de mogelijkheden die het Loodswezen moet hebben om zijn prepensioenproblematiek tot een oplossing te kunnen brengen. Teneinde een zo laag mogelijk kosten-niveau te kunnen bereiken zal in de concessievoorwaarden onder meer worden bepaald dat het Loodswezen waar mogelijk innovatieve technieken zal toepassen.

De door het Loodswezen geuite zorgen dat de flexibilisering zal kunnen leiden tot het op grote schaal ontstaan van substituten (door het Loodswezen aangeduid als «pseudoloodsdienst») kan ik niet wegnemen. Mijn uitgangspunt is en blijft dat schepen veilig moeten kunnen varen. Het is daarbij voor het Loodswezen zaak om het voor reders aantrekkelijk te houden een beroep op het Loodswezen te blijven doen. Bij de besluitvor-

<sup>1</sup> Zie hierover brief aan de Tweede Kamer van 8 maart 2002, kenmerk VW02-195. Met deze brief is de Tweede Kamer geïnformeerd over de in het Memorandum van Overeenstemming tussen Nederland en Vlaanderen van 4 maart 2002 neergelegde afspraken over geleidelijke ontkoppeling van de loodsgeldtarieven voor Antwerpen en Rotterdam.

<sup>2</sup> Scheepvaartverkeerswet (Wet van 7 juli 1988, Stb. 1988, 352).

ming over verdere flexibilisering van de loodsplicht zal worden meegewogen of het Loodswezen in staat zal blijven de mogelijke vraaguitval bedrijfsmatig te accommoderen, gegeven de noodzakelijke oplossing van zijn prepensioenproblematiek.

In het beleidsvoornemen werd tot slot nog voorzien in opheffing van de Nederlandse Loodsencorporatie (NLc). Gehoord de opvattingen van het Loodswezen hierover ben ik bij nader inzien van mening dat er geen bezwaar behoeft te bestaan tegen het voortbestaan van de NLc, mits de bevoegdheden van de NLc zich beperken tot de vaststelling van zogenaamde «gedrags- en beroepsregels» voor de eigen beroepsgroep en onderworpen zijn aan een toezicht van overheidswege. Daarmee moet worden voorkomen dat van de bevoegdheid tot het vaststellen van gedrags- en beroepsregels, een zodanig gebruik wordt gemaakt dat na afloop van de concessie periode concurrentiebelemmerende effecten kunnen optreden<sup>1</sup>.

### **Vervolgproces**

Ik ben voornemens om de uitwerking van het bovengeschetste landelijke concessiemodel zo spoedig mogelijk ter hand te nemen. De uitwerking zal plaatsvinden met inbreng van belanghebbende partijen, waarbij een balans gevonden zal moeten worden tussen de in het geding zijnde belangen. Ik stel mij dan ook voor om op basis van een consultatie van belanghebbende partijen tot een zo veel mogelijk gedragen plan van aanpak voor het uitwerkingsproces te komen, inclusief de rol van belanghebbende partijen daarin. In ieder geval zal ik in dit verband de Nationale Havenraad verzoeken om mij te adviseren over het in stappen beëindigen van de kruissubsidie en de regionale invulling daarvan. Bij het uitwerkingsproces zal ook rekening worden gehouden met zorgpunten die met name door het Loodswezen naar voren zijn gebracht, zij het dat de oplossingen van deze zorgpunten binnen genoemde kaders moeten worden gevonden. Ik heb het Loodswezen hierover reeds in deze zin geïnformeerd met mijn brief van 17 december 2002 (zie bijlage).

De invoeringsdatum van de beoogde landelijke concessie per 1 januari 2005 betekent dat relatief weinig tijd beschikbaar is voor het opstellen van de noodzakelijke wet- en regelgeving. Dit brengt met zich mee dat ik uiterlijk 1 januari 2004 overeenstemming met het Loodswezen wil hebben bereikt over de voorwaarden waaronder ik bereid ben de concessie aan het Loodswezen te verlenen. Mocht alsdan geen overeenstemming zijn bereikt dan rest mij – gelet op de belangen van de scheepvaartsector en de al vele jaren slepende discussie met het Loodswezen – helaas geen andere mogelijkheid dan af te zien van de invoering van een landelijke concessie. Ik zal mij dan genoodzaakt zien meer dwingende, eenzijdige maatregelen te nemen die voorzien in het realiseren van de doelstellingen van het in de inleiding genoemde kabinetsbesluit van 1998. Ik ben er echter van overtuigd dat dit niet zo ver hoeft te komen, omdat het Loodswezen met de kaders van de landelijke concessie een realistische mogelijkheid wordt geboden om zijn prepensioenprobleem op te lossen.

De Minister van Verkeer en Waterstaat,  
R. H. de Boer

---

<sup>1</sup> De brief aan de Nederlandse Loodsencorporatie ligt ter inzage bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.