

Vergaderjaar 2006–2007

30 913

Wijziging van de Loodsenwet en enige andere wetten in verband met de invoering van markttoezicht op het aanbod van dienstverlening door registerloodsen en een herziening van de loodsgeldtariefstructuur (Wet markttoezicht registerloodsen)

Nr. 3

MEMORIE VAN TOELICHTING

ALGEMEEN

1. Doel van het wetsvoorstel

Dit wetsvoorstel strekt tot uitvoering van het kabinetsbesluit over de vaststelling van een overgangsregime, voorafgaande aan de beslissing tot het introduceren van marktwerking bij het beloodsen van zeeschepen van 18 juni 2004¹, alsmede tot uitvoering van het daaraan voorafgaande kabinetsbesluit uit 2003² met betrekking tot deze problematiek. Het wetsvoorstel bevat een regeling van het markttoezicht op het Loodswezen door de Nederlandse Mededingingsautoriteit (NMa), de toedeling van bevoegdheden aan de NMa, de grondslagen van de loodsgeldtariefstructuur, de wijze van vaststelling van dat tarief en de grondslag voor de periodieke evaluaties.

2. Beleidsmatige uitgangspunten van het wetsvoorstel

2.1 Introductie van marktwerking bij het loodsen van zeeschepen

Sinds de verzelfstandiging van het Loodswezen in 1988 is het aanbod van dienstverlening door de wetgever aan private ondernemers, de registerloodsen, opgedragen. Deze groep van private ondernemers kan uit mededingingsoogpunt worden beschouwd als een collectief monopolie. Eigenlijk al sinds de verzelfstandiging wijzen havenbeheerders, reders en andere bedrijven uit de maritieme sector er op dat naar hun oordeel de loodsgeldtarieven te hoog zijn en dat een behoorlijke verhouding tussen prijs en prestatie van loodsdiensten ontbrak³. Het kabinet meent dat het marktmechanisme moet worden benut voor het bewerkstelligen van een optimale verhouding tussen prijs en prestatie voor de loodsdienstverlening. In 1999 is daarom door het kabinet het «Beleidsvoornemen inzake de navigatie ondersteunende dienstverlening in de zeehavengebieden»⁴ (hierna: beleidsvoornemen) vastgesteld. Een van de doeleinden van dit beleidsvoornemen was de introductie van *marktwerking bij het loodsen van zeeschepen*. De geldende wetgeving, de daarop toegevoegde juridische structuur van het Loodswezen en een aantal andere omstandigheden maken het echter niet goed mogelijk dat individuele registerloodsen zonder meer in concurrentie met elkaar treden. Het

¹ Brief van de minister van Verkeer en Waterstaat aan de voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal van 21 juni 2004, Kamerstukken II 2003/04, 24 036, nr. 302.

² Brief van de minister van Verkeer en Waterstaat aan de voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal van 11 april 2003, Kamerstukken II 2002/03, 24 036, nr. 281.

³ Vgl. Loodsen tussen overheid en markt, eindrapportage van de Commissie brede heroverweging Loodswezen, Den Haag, 1997, blz. 45–46.

⁴ Brief van de minister van Verkeer en Waterstaat aan de voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal van 16 augustus 1999, Kamerstukken II 1998/99, 24 036, nr. 134.

gevolg daarvan is dat het marktmechanisme ook niet op korte termijn kan worden benut om een optimale verhouding tussen prijs en prestatie te bewerkstelligen.

2.2 Overgangperiode

Om te voorkomen dat het niveau van dienstverlening onvoldoende is gewaarborgd, zal het huidige Loodswezen eerst in staat moeten zijn een zodanige positie op te bouwen dat op verantwoorde wijze kan worden overgegaan op marktwerking. Gebeurt dat niet, dan worden onverantwoorde risico's genomen ten aanzien van de continuïteit van het Loodswezen, en dat heeft op zijn beurt risico's voor de nautische veiligheid. Gebleken is dat met het opbouwen van een nieuwe positie voor het Loodswezen de nodige tijd is gemoeid. Invoering van marktwerking is eerst in 2019 mogelijk. Tot die tijd is er sprake van een, langdurige, *overgangperiode*.

2.3 Pensioenproblematiek

De lange duur van deze overgangperiode wordt vooral bepaald door de bestaande *prepensioenregeling* van het Loodswezen. Registerloodsen gaan op 55-jarige leeftijd met functioneel leeftijdspensioen (FLP), het varende ondersteunende personeel gaat op 60-jarige leeftijd met functioneel leeftijdsontslag (FLO)¹. De financiering van deze pensioenregelingen vindt plaats via een omslagstelsel uit de loodsgeldopbrengsten. Het Loodswezen heeft zich op het standpunt gesteld dat bij de introductie van marktwerking nieuw toetredende marktdeelnemers niet bezwaard zullen zijn met deze last. Zodoende zou er sprake zijn van een concurrentienadeel voor het huidige Loodswezen als bestaande aanbieder. Immers, de nieuw toetredende aanbieder hoeft in zijn tarief geen lasten voor de financiering van het prepensioen door te berekenen². Dit concurrentienadeel kan worden opgeheven door de wijze van financiering van het prepensioen te wijzigen. Het omslagstelsel zou moeten plaatsmaken voor kapitaaldekking. Die dekking moet worden gekocht bij een pensioenverzekeraar. Hiermee is echter een aanzienlijk bedrag gemoeid. De contante waarde van het aan zogeheten achterliggende dienstjaren («back service») toe te rekenen deel van alle uitzichten op FLO en FLP bedraagt per 31 december 2005 ca. € 182 miljoen³.

2.4 Oplossing van de financiële problematiek

Tijdens de behandeling van het beleidsvoornemen in de Tweede Kamer is door de minister van Verkeer en Waterstaat toegezegd dat de *oplossing van dit financiële probleem* in overleg met het Loodswezen gezocht zou worden⁴. Ter uitvoering van die toezegging is door de minister van Verkeer en Waterstaat de *Monitorcommissie overgangsregime Loodswezen ingesteld*⁵. Overheid, Loodswezen en vertegenwoordigers van havens en reders zijn het in de Monitorcommissie eens geworden over de omvang van de financiële problematiek, maar niet over de wijze waarop die moest worden opgelost. In juni 2001 is daarop een verdeeld advies uitgebracht. Om uit de vervolgens ontstane impasse te komen is in 2002 een bemiddeling ondernomen door drs. A. van der Hek, toentertijd voorzitter van de Nationale Havenraad. De bemiddelaar is tot de conclusie gekomen dat wanneer de loodsdienstverlening zou worden uitgevoerd krachtens een van overheidswege te verlenen concessie een betere financiële basis zou kunnen ontstaan voor oplossing van het prepensioenprobleem. Het advies van de bemiddelaar is aanleiding geweest voor nadere besluitvorming op kabinetsniveau.

¹ Voor varende ondersteunend personeel dat vanaf 1 januari 1992 in dienst is getreden, geldt deze regeling niet meer. Voor deze groep werknemers geldt een flexibele pensioenregeling waarvan de financiering plaatsvindt op basis van kapitaaldekking.

² De financiering van de bestaande pensioenregeling van het Loodswezen kost, afhankelijk van de wijze van berekening, 17% tot 22% van de totale omzet.

³ Dit bedrag is benodigd om alle bestaande uitzichten op FLP en FLO, tegen de thans geldende voorwaarden, zonder gebruik te maken van de door het Loodswezen voor dit doel gemaakte reserveringen, onder kapitaaldekking te brengen bij een pensioenverzekeraar. Bron: samenvatting jaarverslaggeving bedrijfsorganisatie Loodswezen 2006 In het kabinetsbesluit van 2003 is nog uitgegaan van een bedrag van € 260 miljoen. Het grote verschil tussen deze bedragen valt te verklaren uit de omstandigheid dat in de tussentijd de zogeheten back service van de actief diende loodsen deels is afgekocht en er inmiddels een start is gemaakt met de overstap naar kapitaaldekking.

⁴ Verslag van een algemeen overleg van 22 juni 2000, Kamerstukken II 1999/2000, 24 036, nr. 169.

⁵ Stcrt. 2000, 212.

2.5 Kabinetsbesluit 2003

Een in 2003 bekendgemaakt aanvullend kabinetsbesluit¹ ging, in belangrijke mate nog voortbouwend op het beleidsvoornemen, uit van een dergelijk *concessiestelsel*. In het kabinetsbesluit werd voorzien in de verlening van een landelijke concessie aan het Loodswezen voor de duur van tien jaar, gerekend vanaf 1 januari 2005. Gedurende de looptijd van de concessie zou het Loodswezen bij uitsluiting van ieder ander het recht, maar ook de verplichting krijgen te voorzien in het aanbod van loodsdiensten, voor zover die diensten bij of krachtens de wet verplicht werden opgelegd of daar door de scheepvaart onverplicht om werd verzocht. Daaraan zou een verplichting worden gekoppeld deze diensten tegen een zo laag mogelijke prijs aan te bieden en uit de omzet de nodige reserveringen te doen voor de oplossing van het prepensioenprobleem. Teneinde te verzekeren dat een optimale prijs-prestatieverhouding zou worden bereikt en de verplichting om te reserveren zou worden nagekomen, zou worden voorzien in een vorm van specifiek markttoezicht door de Vervoerkamer van de NMa.

2.6 Noodzaak hervorming loodsgeldtariefstructuur

Gelijktijdig met het invoeren van markttoezicht zou de *hervorming van de bestaande loodsgeldtariefstructuur* ter hand worden genomen. De bestaande tariefstructuur, in essentie onveranderd gebleven sinds de invoering in 1859, heeft geen reële band met de onderliggende kosten, maar is gebaseerd op de draagkracht van het schip. De bestaande structuur zorgt voor een relatief hoog tarief voor relatief kortdurende loodsverrichtingen voor schepen met een grote diepgang, en een relatief laag tarief voor relatief langdurende loodsverrichtingen voor kleine schepen met geringe diepgang, die een verliggende bestemming in het achterland hebben. Daarbij geldt dat het tarief tot en met 2004 landelijk uniform was is en geen rekening kon houden met regionaal gemaakte kosten van loodsdienstverlening. Dit heeft weer tot gevolg dat de scheepvaart in de haven van Rotterdam, waar door het relatief grote aantal geloodste scheepsreizen een sterk winstgevende verhouding tussen kosten en omzet bestaat, opdraait voor de verliezen bij de loodsdienstverlening in de havens in Noord-Nederland en in de Schelderegio. Het is evident dat onder deze omstandigheden geen sprake is van een behoorlijke verhouding tussen prijs en prestatie. Die omstandigheden zijn overigens niet aan het Loodswezen te wijten, maar vloeien voort uit de ten tijde van de verzelfstandiging van het Loodswezen in 1988 gemaakte keuze de destijds bestaande tariefstructuur ongewijzigd te handhaven.

2.7 Geen belemmering voor beheerste flexibilisering loodsplichtstelsel

Daarnaast is het de bedoeling dat verlening van een concessie aan het Loodswezen, of welke andere wettelijke voorziening overigens ook nodig is, geen belemmering vormt voor voortzetting van het ingezette *beleid tot beheerste flexibilisering van de loodsplichtwetgeving*². Beslissingen daarover worden niet genomen dan nadat samen met de NMa is bezien of een dalende vraag naar loodsdiensten als gevolg van de verdere flexibilisering van de loodsplicht het vermogen van het Loodswezen niet zodanig belast dat de mogelijkheid het prepensioenprobleem op te lossen in gevaar zou komen.

2.8 Nadere uitwerking kabinetsbesluit 2003

Ook dit aanvullend beleidsvoornemen vergde een gecompliceerde *uitwerking* waarbij overheid en Loodswezen gezamenlijk dienden op te trekken. Teneinde die uitwerking zo soepel mogelijk te laten verlopen is een

¹ Brief van de minister van Verkeer en Waterstaat van 11 april 2003 aan de voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal, Kamerstukken II 2002/03, 24 036, nr. 281.

² Zie hiervoor het in noot 4 bedoelde beleidsvoornemen en het besluit van 6 juni 2002, houdende wijziging van het Loodsplichtbesluit 1995 en het Besluit verklaringhouders Scheepvaartverkeerswet (flexibilisering loodsplichtstelsel), Stb. 295.

procesregisseur, in de persoon van prof. dr. L. Koopmans, aangetrokken. De heer Koopmans heeft op 17 maart 2004 een eindrapport uitgebracht. In dit rapport onderschrijft de heer Koopmans de noodzaak om te komen tot kostengeoriënteerde tarieven op regionale basis, zonder kruisfinanciering. Daarnaast heeft de heer Koopmans een aantal wijzigingen van het aanvullend kabinetsbesluit van 2003 voorgesteld die onder meer betrekking hebben op de voorziene marktwerking, de voorwaarden waaronder het prepensioen gehandhaafd zou moeten worden en de opzet van het toezicht op de tariefsvorming. Het eindrapport van de heer Koopmans is kritisch onthaald door de vertegenwoordigers van havens en reders, terwijl het Loodswezen zich op hoofdlijnen goed in het rapport kon vinden.

2.9 Kabinetsbesluit 2004

Het eindrapport van de heer Koopmans noodzaakte tot heroverweging van een aantal onderdelen van het kabinetsbesluit van 2003. Bij brief van 21 juni 2004 van de minister van Verkeer en Waterstaat aan de voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal¹ is het definitieve kabinetsbesluit bekendgemaakt. Dit kabinetsbesluit bevat, voor zover voor dit wetsvoorstel relevant, de navolgende beslissingen:

- a. de beslissing om *marktwerking* bij het loodsen van zeeschepen in te voeren wordt tot 1 januari 2019 *opgeschort*, binnen welke periode het Loodswezen het prepensioenprobleem zelf geheel dient op te lossen;
- b. de *flexibilisering* van de loodsplichtwetgeving wordt op evenwichtige wijze *voortgezet*, waarbij de veiligheid van de scheepvaart beslissend blijft, zodanig dat de continuïteit van de loodsdienstverlening gewaarborgd blijft;
- c. er wordt *sectorspecifiek toezicht op de markt* voor het loodsen van zeeschepen ingevoerd, welk toezicht wordt opgedragen aan de NMa. Dit toezicht houdt in ieder geval in dat de NMa de bevoegdheid krijgt de loodsgeldtarieven vast te stellen. Verder krijgt de NMa de bevoegdheid zo nodig efficiencykortingen op te leggen in het belang van de bevordering van een goede verhouding tussen prijs en prestatie van de loodsdienstverlening;
- d. de *loodsgeldtariefstructuur* wordt zodanig *hervormd* dat zorg gedragen wordt voor een transparante kostengeoriënteerde tariefstelling, die regionaal gedifferentieerd is, zodanig dat de bestaande kruisfinanciering binnen acht tot tien jaar kan worden beëindigd;
- e. er wordt voorzien in regelmatige *evaluaties*, omdat de onder a. bedoelde termijn van vijftien jaar te lang is om een voldoende uitzicht te hebben op het welslagen van de voorgestelde maatregelen. Dit kabinetsbeleid is inmiddels besproken in de Tweede Kamer².

2.10 Voorbereidende wetgeving

Bij wijze van voorbereidende maatregel is door een *wijziging van het Loodsgeldbesluit 1995* met ingang van 1 maart 2005 reeds een begin gemaakt met het in het leven roepen van een meer op de kosten toegesneden tariefstructuur³. Als gevolg van deze maatregel kunnen de tarieven voortaan per regio worden vastgesteld en is een bescheiden begin gemaakt met de afbouw van de kruisfinanciering binnen het Loodswezen.

2.11 Samenhang met zeehavenbeleid

Het loodsen van zeeschepen in de zeehavengebieden maakt onderdeel uit van het *zeehavenbeleid* van de minister van Verkeer en Waterstaat, zoals vastgelegd in de nota «Zeehavens, ankers van de economie»⁴.

¹ Kamerstukken II 2003/04, 24 036, nr. 302.

² Verslag van een algemeen overleg van 7 september 2004, Kamerstukken II 2004/05, 24 036, nr. 305.

³ Besluit van 17 november 2004, houdende wijziging van het Loodsgeldbesluit 1995 (vereenvoudiging tariefstructuur), Stb. 617. Regeling van de minister van Verkeer en Waterstaat van 23 december 2004, houdende wijziging van de Regeling loodsgeldtarieven en enige andere regelingen (loodsgeldtarieven en loodsvergoedingen 2005 en wijziging CBS-indices), Stcrt. 251.

⁴ Brief van de minister van Verkeer en Waterstaat aan de voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal van 2 november 2004, Kamerstukken II 2004/05, 29 862, nr. 1.

Het gevoerde beleid dient daarom te passen binnen de uitgangspunten van het zeehavenbeleid. Die uitgangspunten zijn:

- a. marktwerking: het verbeteren van de marktomstandigheden voor havengerelateerde bedrijven waarbij eerlijke concurrentie centraal staat;
- b. randvoorwaarden: reguleren en bevorderen van de veiligheid en de kwaliteit van de leefomgeving;
- c. capaciteit: instandhouden en verbeteren van de bereikbaarheid van de zeehavens en realiseren van fysieke ruimte voor groei.

Vanzelfsprekend richt dit wetsvoorstel zich met name op het verbeteren van de marktomstandigheden bij het loodsen van zeeschepen. Juist omdat marktwerking tot 2019 in ieder geval nog niet aan de orde is en het Loodswezen dus tot die tijd zijn monopolie behoudt, richt het wetsvoorstel zich op het wegnemen van zo veel mogelijk belemmeringen voor het vaststellen van kostengeoriënteerde tarieven. Achtereenvolgens moet de kruisfinanciering tussen de regio's en tussen de schepen beheerst worden afgebouwd. De prepensioenproblematiek moet in 2019 zijn afgebouwd. Regulering en bevordering van de veiligheid en kwaliteit van de leefomgeving zijn niet primair aandachtspunt van dit wetsvoorstel. De veiligheidsaspecten van het loodsen van zeeschepen zijn geregeld in de Scheepvaartverkeerswet en het daarop gebaseerde Loodsplichtbesluit 1995. De kwaliteit van het werk van de loodsen wordt afdoende gegarandeerd door de Loodsenwet, de daarop gebaseerde gedrags- en beroepsregels en de verordeningen van de Nederlandse loodsencorporatie (Nlc). Wel zijn er raakvlakken met het wetsvoorstel. Maatregelen ter bevordering van de marktwerking, zullen niet ten koste mogen gaan van de veiligheid van de scheepvaart. Het Loodswezen dient voldoende in staat te worden gesteld op verantwoorde wijze te voldoen aan de vraag naar loodsdiensten. Wat betreft het beleid van beheerste flexibilisering van de loodsplicht blijft gelden dat verdere flexibilisering alleen plaatsvindt na een voorafgaande veiligheidsbeoordeling door de ter plaatse bevoegde autoriteit, waarna de NMa in staat gesteld wordt te adviseren¹ over de effecten daarvan op de omzet en, eventueel, de tarieven. Het wetsvoorstel dient evenmin rechtstreeks ter bevordering van de capaciteit van bestaande zeehavens. Wel is het zo dat de verwachte groei van de havencapaciteit zal leiden tot een toename van de vraag naar loodsdiensten. Daar staat tegenover dat het beleid van beheerste flexibilisering van de loodsplicht zal leiden tot een zekere afname van die vraag.

2.12 De periode tot 2019

Het wetsvoorstel is in belangrijke mate een uitwerking van het bij brief van de minister van Verkeer en Waterstaat aan de voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal van 21 juni 2004 bekend gemaakte kabinetsbesluit (Kamerstukken II 2003/04, 24 036, nr. 302). In dat kabinetsbesluit is niet verwoord dat er in 2019 marktwerking wordt geïntroduceerd bij het loodsen van zeeschepen, maar dat de beslissing om daartoe over te gaan tot dat jaar wordt opgeschort. In het kabinetsbesluit wordt niet voor niets het woord «eventueel» gebruikt: thans valt nog onvoldoende te voorzien hoe de markt van de loodsdienstverlening er uit zal komen te zien en hoe deze dan zou moeten worden georganiseerd. Exogene ontwikkelingen kunnen bepalend zijn voor (verdere) groei of krimp van het wereldwijde scheepvaartaanbod. Endogene – vooral technologische – ontwikkelingen aan boord van schepen en aan de wal kunnen aanleiding zijn het loodsen aan boord niet langer als regel voor te schrijven, maar loodsdienstverlening vanaf de wal op vergelijkbare voet mogelijk te maken. Bij die laatste vorm van loodsdienstverlening is het in beginsel mogelijk meer dan één schip tegelijk te loodsen, zodat in ieder geval in theorie met een geringer aantal loodsen kan worden volstaan. Het wetsvoorstel is er niet op gericht om marktwerking te introduceren.

¹ Artikel 12 van Appendix II van het Relatiestatuut EZ – NMa, Stcrt. 2005, 247.

Wel wordt getracht om een aantal belemmeringen weg te nemen die een goed functioneren van de markt thans in de weg staan, zoals de pensioenregeling. Langs die weg kunnen wel de omstandigheden worden gewijzigd, zodanig dat het kabinet in de toekomst in is een verantwoord besluit te nemen over het invoeren van marktwerking. In de periode tot 2019 wordt het beleid voortgezet dat in paragraaf III van evenbedoeld kabinetsbesluit is uiteengezet: een verdere beheerste flexibilisering van de loodsplicht, die er op is gericht om waar dit mogelijk is loodsplicht op maat te kunnen bieden voor de scheepvaart die dat nodig heeft, en een verdere regionalisering van de loodsplicht, waarbij de nodige bevoegdheden voor het opleggen of ontheffen van loodsplicht op het regionaal verantwoordelijke, en deskundige niveau wordt gelegd. Ook dit beleid zal van invloed zijn op de omvang van de loodsdienstverlening. Ook langs die weg wordt de beslissing om over te gaan op marktwerking dus beïnvloed. In dit stadium ligt het niet voor de hand om meer te doen dan enkele jaren voorafgaand aan 2019 overleg te starten met alle betrokken partijen over de invulling van de dan nog resterende periode. Mogelijk kan dit samenvallen met een periodieke evaluatie.

3. Functie en doeleinden van het toezicht op de markt van het loodsen van zeeschepen

De functie en vormgeving van het voorgestelde markttoezicht zijn getoetst aan de notitie «Visie op markttoezicht» van de minister van Economische Zaken¹. De keuze om specifiek markttoezicht aan een toezichthouder op te dragen en de keuze voor de Vervoerkamer van NMa berusten op de volgende motieven.

3.1 Markttoezicht ex post of ex ante?

De markt voor het loodsen van zeeschepen is een markt met veel vragers, maar waarop slechts één exclusieve aanbieder actief is. Van concurrentie aan de aanbodzijde is geen sprake. Op een markt die een dergelijke structuur kent is toezicht via het regime van de Mededingingswet niet zinvol. De in die wet geregelde toezichtsinstrumenten (handhaving van het verbod van mededingingsafspraken, handhaving van het verbod op misbruik van een economische machtspositie en het concentratietoezicht) zijn alleen toepasbaar op markten waar concurrentie tussen ondernemingen een feit is. Handhaving van een algemeen geformuleerd verbod op het maken van mededingingsafspraken of het verbod een economische machtspositie te misbruiken is, naar de aard van deze normen, bovendien alleen achteraf (ex post) mogelijk. Klachten van concurrenten zijn belangrijke prikkels voor de NMa om onderzoeken in te stellen die tot correcties van marktgedrag kunnen leiden.

Op een markt die een monopolie kent, zal externe beïnvloeding noodzakelijk zijn om een behoorlijke verhouding tussen prijs en kwaliteit te bewerkstelligen. Een monopolist zal dit, in ieder geval niet in alle opzichten, uit zichzelf doen. Twee soorten overheidsinterventie zijn dan noodzakelijk. In de eerste plaats is wetgeving nodig om alle in regelgeving neergelegde obstakels voor een voldoende werking van de markt uit de weg te ruimen. In de tweede plaats is een vorm van sectorspecifiek markttoezicht noodzakelijk om de exclusieve of dominante marktpartij er toe te brengen het prijsniveau van de aangeboden dienst, de totstandkoming van die prijs en de leveringsvoorwaarden zodanig aan te passen dat er wel sprake is van een voor de markt aanvaardbare verhouding tussen prijs en prestatie, en waarbij rekening kan worden gehouden met de specifieke omstandigheden van de desbetreffende markt. Afhankelijk van de aard van de markt wordt dit toezicht benut om de nadelen van een monopolie in het algemeen belang te mitigeren, of, in combinatie daarmee, op monopolioede markten concurrentie te introduceren. Dit type markttoezicht werkt niet

¹ Brief van de minister van Economische Zaken aan de voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal van 29 juni 2004, Kamerstukken II 2003/04, 29 200 XIII, nr. 50.

achteraf op corrigerende wijze, maar vooraf op preventieve wijze. Het afgelopen decennium zijn dergelijke toezichtsystemen op verschillende markten met een vorm van onvolkomen mededinging geïntroduceerd. Het eerst bij de post en de telecommunicatie, daarna bij de elektriciteit en het aardgas. Bij het openbaar personenvervoer per spoor en bus en de toegang van bedrijven tot de luchthaven Schiphol is sectorspecifiek markttoezicht in opbouw. Markttoezicht op de loodsdiensverlening is geen kopie van het toezicht van een van de genoemde sectoren. Sector-specifiek markttoezicht is maatwerk. Elke sector heeft zijn eigen aard. De desbetreffende wettelijke regelingen zijn daarop toegesneden¹.

3.2 Voorbeelden van markttoezicht ex ante

Er is een aantal modellen van ex ante markttoezicht te onderscheiden. Het toezicht kan zo functioneren dat de enige of dominante aanbieder van diensten verplicht wordt een meer of minder uitgebreid systeem van kostentoezicht te ondergaan. De aanbieder wordt verplicht maximale transparantie te betrachten over zijn kostprijs, de factoren die daarop van invloed zijn, en de onderlinge verhouding van die factoren bij de berekening van een tarief of kostprijs. Bovenop de kostprijs komt een, door de toezichthouder aan de hand van geobjectiverde maatstaven bepaald rendement – een vergoeding voor de investeringen en het ondernemersrisico. De aanbieder stelt zelf zijn tarief vast en wordt jaarlijks achteraf beoordeeld door de toezichthouder die hem desnoods kan verplichten zijn tarief te corrigeren. De aanbieder is geheel vrij in het nemen van investeringsbeslissingen. Dit model staat wel bekend als «cost plus». Het wordt onder meer gehanteerd in de post- en telecommunicatiemarkten. Voordeel van een dergelijk systeem is dat het betrekkelijk eenvoudig is, een zeer ruime mate van verantwoordelijkheid laat aan de onder toezicht gestelde partij gecombineerd met de opdracht om nadrukkelijk en zeer regelmatig met de afnemers van de dienst overleg te plegen. Nadeel van een dergelijk systeem is dat het weinig garanties geeft dat de kosten in zijn algemeenheid, of op onderdelen, niet bovenmatig stijgen. De onder toezicht gestelde partij blijft immers autonoom in, bijvoorbeeld, zijn investerings- en personeelsbeleid. Het terugverdienen van investeringen of extra arbeidskosten via verhoging van de tarieven blijft dan ook in zijn algemeenheid mogelijk. Verder leidt een dergelijk systeem in vergelijking met andere systemen tot hogere administratieve lasten voor de onder toezicht gestelde partij.

Dieper ingrijpend is een model waarbij naast controle van een kosten-georiënteerd prijsniveau ook de tariefstelling aan de toezichthouder wordt opgedragen, al dan niet in combinatie met de bevoegdheid voor de toezichthouder om een efficiencykorting op die tarieven aan te brengen. Hier heeft de aanbieder niet meer zelf de bevoegdheid om zijn eigen tarief vast te stellen, maar wordt dit vooraf door de toezichthouder gedaan. Ook het rendement wordt vastgesteld door de toezichthouder. Een efficiencykorting dwingt de aanbieder zorgvuldig af te wegen aan welke kostenfactor hij de opbrengsten toedeelt. Rapportages vinden plaats door de onder toezicht gestelde partij aan de toezichthouder. De toezichthouder heeft eigen informatiebetrekkingen met de gebruikers. Dit model wordt gehanteerd in de markt voor het gas- en elektriciteitsnetbeheer. Het staat ook wel bekend als «price cap».

Er zijn op deze modellen ook varianten mogelijk. De keuze voor een variant van het ene of andere model is afhankelijk van de specifieke marktsituatie. Absolute en relatieve machtspositie van aanbieder en afnemers, en de mogelijkheden van substitutie van het aanbod, of de kostenstructuur van de desbetreffende sector zijn daarbij belangrijke factoren.

¹ Een algemeen overzicht van de actuele stand van zaken bij de vormgeving van het toezicht op markten is te vinden in de achtergrondstudie van de Algemene Rekenkamer «Toezicht op Markten» Kamerstukken II 2004/05, 29 960, nrs. 1–2.

3.3 Hoofdkenmerk van de markt van het loodsen van zeeschepen: verplichting tot het afnemen van diensten bij één collectieve aanbieder

De markt voor vraag en aanbod van loodsdiensten is in Nederland al sinds de 19e eeuw gereguleerd. Op een groot aantal bij de wet¹ aangegeven scheepvaartwegen geldt voor kapiteins van zeeschepen in het belang van de veiligheid van de scheepvaart de verplichting om gebruik te maken van de diensten van een loods. Onder omstandigheden kan van die verplichting vrijstelling of ontheffing worden verleend. Loodsdiensten mogen op de loodsplichtige scheepvaartwegen², in het belang van de veiligheid van de scheepvaart, alleen worden aangeboden door loodsen die daartoe, bij of krachtens de wet bevoegd zijn verklaard. Tot de verzelfstandiging in 1988 werd het aanbod van loodsdiensten door de overheid verzorgd. Sinds de verzelfstandiging zijn de registerloodsen weliswaar vrije ondernemers, maar zij treden feitelijk niet in concurrentie met elkaar. Daar liggen verschillende redenen aan ten grondslag. Allereerst had de wetgeving die de verzelfstandiging regelde³ geen marktordenende doelstelling. Daarnaast laat het beroep van registerloods zich niet zonder meer vergelijken met andere vrij gevestigde beroepsbeoefenaars die wel in concurrentie met elkaar kunnen treden, zoals advocaten, accountants en notarissen. Voor de uitvoering van de loodsdienstverlening zijn kostbare kapitaalgoederen benodigd die een individuele loods onmogelijk kan financieren. Daarnaast verkeert een individuele loods feitelijk in de onmogelijkheid zijn diensten continu aan te bieden. Een zekere vorm van collectieve organisatie van het aanbod van loodsdiensten maakt financiering van kapitaalgoederen en gedeelde inzet van beloodsingsmiddelen wel mogelijk. Verder kan met de opzet van een walorganisatie de continuïteit van het aanbod worden verzekerd. Deze organisatie van het aanbod is door het Loodswezen bij de verzelfstandiging van het Rijk overgenomen. Daarnaast is van invloed geweest dat de loodsen tijdens het verzelfstandigingsproces door de overheid steeds als homogene groep met een gezamenlijk belang zijn behandeld. Dit complex van factoren heeft er in belangrijke mate toe bijgedragen dat de huidige registerloodsen zich als eenheid manifesteren. Na de verzelfstandiging heeft het Loodswezen de bestaande ambtelijke organisatie ingepast in haar eigen privaatrechtelijke structuur⁴. De registerloodsen organiseerden zich per regio in maatschapsverband. De walorganisatie en de beloodsingsmiddelen werden in besloten vennootschappen ondergebracht waarvan de loodsen aandeelhouder werden. Hoewel de Loodsenwet er niet aan in de weg staat, zijn er voor zover bekend nooit registerloodsen geweest die zich buiten maatschapsverband hebben gevestigd. Hoe begrijpelijk de huidige positie van het Loodswezen ook is, bezien vanuit mededingings-oogpunt moet toch worden geconcludeerd dat vrije ondernemers die zich op de hierboven omschreven wijze organiseren zich feitelijk als een collectief monopolie manifesteren.

3.4 Ingrijpendheid van het markttoezicht in vergelijking met andere sectoren

Als gevolg van de beleidsbeslissingen die zijn vermeld in paragraaf 2 van deze memorie, blijft de marktpositie van het Loodswezen in ieder geval tot 2019 in stand. Het wettelijk gereguleerde collectief monopolie blijft tot die tijd bestaan. Aangezien de scheepvaart een wettelijke verplichting heeft gebruik te maken van de loodsdienstverlening, heeft de afnemer van deze dienst noch ten aanzien van het enkele gebruik van de dienst, noch ten aanzien van de dienstverlener enige keuzevrijheid. Een dergelijke markt rechtvaardigt een ingrijpend toezicht. Een markt met één aanbieder, voornamelijk zonder uitzicht op concurrentie, vereist een meer ingrijpende vorm van toezicht dan markten waarop meer aanbieders actief zijn of worden, en waarbij een begin van concurrentie is te

¹ Zie de bijlage bij de Scheepvaartverkeerswet.

² Vraag naar en aanbod van loodsdiensten buiten de loodsplichtige scheepvaartwegen is in beginsel vrij. Dit wetsvoorstel heeft geen betrekking op de zogenoemde certificaatloodsen die hun diensten aanbieden op de Noordzee, het Kanaal en het Skagerrak, of particuliere loodsen die hun diensten aanbieden op de binnenwateren. Voor de eerste categorie is ter uitvoering van richtlijn nr. 79/115/EEG van de Raad van de Europese Gemeenschappen van 21 december 1978 inzake het loodsen van schepen door Noordzeeloodsen op de Noordzee en in het Kanaal (PbEG L 33) wel voorzien in een examinering. Zie daarvoor het Besluit certificaatloodsen.

³ De Loodsenwet en de Scheepvaartverkeerswet.

⁴ In de bijlage van deze memorie wordt een korte schets gegeven van de huidige organisatiestructuur van het Loodswezen.

verwachten. Het toezicht op het Loodswezen is in dit opzicht zwaarder dan het toezicht op de telecommunicatiemarkt of het toezicht op de zorgverzekeringsmarkt: daar is immers wel sprake van een groeiende concurrentie tussen aanbieders.

Een ander aspect van de markt is dat het aanbod van loodsdiensten ook niet concurreert met andere diensten of producten die voor de afnemer een alternatief vormen. De afname van loodsdiensten is immers wettelijk verplicht. Het verlenen van een vrijstelling of ontheffing van de loodsplicht is op zichzelf genomen mogelijk, maar dit beïnvloedt de veiligheid van de scheepvaart, zodat dit slechts beperkt, en onder strikte voorwaarden mogelijk is. Omdat er bij het loodsen van zeeschepen geen werkelijke alternatieven zijn voor het bestaande aanbod, ontbreekt bij de aanbieder een belangrijke externe prikkel om kritisch te zijn op de prijsstelling.

Bij de markt voor de toegang tot de spoorweg- en luchthaveninfrastructuur is er voor de afwikkelaars van vervoersdiensten wel sprake van een alternatief voor het Nederlandse spoorwegnet of de luchthaven Schiphol. De omstandigheid dat de beheerders van die infrastructuur rekening moeten houden met die concurrentie rechtvaardigt een ruimere mate van vrijheid bij de prijsstelling dan het Loodswezen kan worden gegund. Bovendien ontbreekt bij het loodsen van zeeschepen een concessie- of vergunningstelsel met voorwaarden, waaraan een concessie- of vergunninghouder de hand zal houden, in de wetenschap dat bij intrekking van de vergunning of de concessie een andere partij beschikbaar is om de markt over te nemen. Dat laatste is bij de luchthaven- en spoorweginfrastructuur in elk geval in theorie mogelijk. Ook aan de vraagzijde is geen sprake van een of meer marktpartijen die een werkelijk sterke machtspositie kunnen uitoefenen, en die zodoende vanuit een positie van gelijkwaardigheid met de aanbieder kunnen onderhandelen. Anders dan in de spoorweg- of luchtvaartsector, waar de NS en de KLM een eigen machtspositie hebben tegenover de aanbieders van infrastructuur, ProRail en Schiphol, zijn de afnemers van loodsdiensten groot in aantal en zeer divers in omvang. Er is sprake van aanzienlijke verschillen in belangen tussen grote en kleine reders, mede als gevolg van de huidige tariefstructuur¹. Het ontbreken van een marktpartij aan de vraagzijde met een zodanig dominerende positie dat daadwerkelijk invloed kan worden uitgeoefend op de marktverhoudingen rechtvaardigt een correctie door middel van een toezichthouder.

De markt van het loodsen van zeeschepen valt wat de machtspositie van de aanbieder betreft enigszins te vergelijken met die van de netbeheerders in de gas- en elektriciteitssector. Voor deze aanbieders is eveneens sprake van een betrekkelijk ingrijpend markttoezicht, al is de regeling van het opleggen van efficiencykortingen aan deze netbeheerders aanzienlijk strenger dan de wijze waarop in dit wetsvoorstel met de efficiencyfactor wordt omgegaan. Het in dit wetsvoorstel neergelegde stelsel van tariefregulering komt op het instrumentele vlak nog het meest overeen met de tariefregulering in de Wet marktordening gezondheidszorg². Hoewel deze wet anders gestructureerde, en ook meer gecompliceerde markten reguleert, speelt ook daar een belangrijke rol dat prestatie en kosten meer met elkaar in overeenstemming moeten worden gebracht, waarbij bovendien rekening moet worden gehouden met efficiencyfactoren. Ook in die wet krijgt de toezichthouder de bevoegdheid de tarieven vast te stellen, zonodig in afwijking van de voorstellen van de marktpartijen

3.5 Specifieke doelen van het markttoezicht

Naast bovenstaande algemene factoren die een rol spelen bij de keuze voor het type markttoezicht, is er bij de loodsdienstverlening sprake van een aantal aan de specifieke met deze markt verbonden doelstellingen van

¹ Zie hierover nader paragraaf 3.5.

² Vgl Kamerstukken II 2004/05, 30 186, par. 5.2 en 5.3.

algemeen en sectoraal belang die van invloed zijn op de keuze van het type toezicht en de daarbij behorende instrumenten.

Eerste doeleinde is het door introduceren van gericht markttoezicht bereiken van een optimale verhouding tussen prijs en prestatie bij de loodsdienstverlening. Schepen betalen nu naar draagkracht en niet naar de kosten voor loodsdienstverlening. Dit heeft kruisfinanciering tussen de diverse klassen van schepen en tussen de diverse havengebieden tot gevolg. Het veroorzaakt onzuiverheden in de prijsstelling en beïnvloedt de havenaanloopkosten – ook in verhouding met het buitenland – op oneigenlijke wijze. De prijs van de dienstverlening moet zijn gerelateerd aan de kosten die daaraan ten grondslag liggen en daarnaast non-discriminatoir zijn. Onder het oude stelsel is het onmogelijk gebleken hierin verandering aan te brengen. In dit wetsvoorstel wordt daarom de grondslag gelegd voor een geheel nieuwe tariefstructuur die geleidelijk zal worden ingevoerd.

Tweede doeleinde is het stimuleren van het Loodswezen om behaalde efficiencyvoordelen niet alleen aan de eigen organisatie, maar ook aan de sector ten goede te laten komen. De afgelopen vijftien jaar is het Loodswezen efficiënter gaan werken. Dit heeft in ieder geval geleid tot een efficiënter beloodsingsproces. Het is nu in verreweg de meeste gevallen zo dat wanneer een kapitein met inachtneming van de wettelijk voorgescreven termijn om een loods verzoekt, hij deze ook krijgt zonder bij aankomst of vertrek op die loods te moeten wachten. De daarmee behaalde financiële voordelen heeft het Loodswezen echter grotendeels ten goede laten komen aan de eigen organisatie, en slechts in beperkte mate aan de sector¹. Op vaartuigen en andere kosten van de ondersteuning kon worden bespaard, het overschot kwam in niet onbelangrijke mate ten goede aan de vergoeding voor arbeid van de registerloodsen. De geheel eigen, vrij ingewikkelde organisatiestructuur en daarmee samenhangende financiering van het Loodswezen zijn in dit verband ook van enig belang. De grootste kostenposten van het Loodswezen bestaan uit vergoedingen voor arbeid voor registerloodsen en niet uit investeringen in kapitaalgoederen en de daarmee verbonden uitgaven. Zou een autonome omzetsijging worden verkregen, dan bestaat geen automatische garantie dat die omzetsijging zich vertaalt in een evenredige aanpassing van tarieven².

Tarieven zijn als gevolg van de structuur en procedure van vaststelling onvoldoende evenredig aangepast aan de stijging van de efficiency. Wel dienen de tarieven jaarlijks te worden geïndexeerd in verband met de kostenstijgingen. Er kan dan ook niet gesproken worden van een transparante en evenwichtige prijsontwikkeling. Transparantie en evenwicht in de prijsontwikkeling kan beter worden bereikt wanneer een onafhankelijke toezichthouder het tarief gaat vaststellen aan de hand van zo objectief mogelijke maatstaven. Bij de vaststelling van de tarieven moet bovendien de mogelijkheid tot het opleggen van een efficiencyprikkel zijn ingebouwd. Dit stimuleert het Loodswezen de kosten zo laag mogelijk te houden en investeringsbeslissingen zorgvuldig te overwegen. Bovendien ontstaat voor het Loodswezen op die manier een prikkel om in dergelijke situaties de omzetsijging niet als vanzelfsprekend te vertalen in een stijging van de vergoeding voor arbeid. Dit behoeft niet te leiden tot een ongerechtvaardigd verlies van eigen vrijheid en verantwoordelijkheid van het Loodswezen voor de eigen bedrijfsvoering. Het Loodswezen dient zelf met de sector overleg te plegen over de terugvloeiing van efficiencyvoordelen naar de sector.

Derde doeleinde is de borging van publieke belangen. De scheepvaartsector en de havenbesturen en -bedrijven zijn niet alleen gebaat bij loodsdienstverlening tegen een zo laag mogelijke prijs. Kwaliteit van de dienstverlening is ook van groot belang. Evident is dat de huidige kwaliteit van de loodsdienstverlening in Nederland hoog is. Dat betekent dat het Loodswezen voldoende financiële ruimte moet hebben voor adequate

¹ Vermeld moet worden dat in 1996 een frequentiekorting op de loodsgeldtarieven is ingevoerd (2 en bijlage IV van de Regeling loodsgeldtarieven). Het Loodswezen bekostigt deze korting, die thans € 13 mln. bedraagt. De frequentiekorting is echter ook gebaseerd op het draagkrachtbeginsel en niet op de onderliggende kosten. Verder is in het verleden een aantal malen het loodsgeldtarief met een geringer percentage dan de index verhoogd.

² Dit is recent gebleken bij de vaststelling van de loodsgeldtarieven voor het jaar 2006. Zie de toelichting bij de regeling van de minister van Verkeer en Waterstaat van 15 december 2005, houdende wijziging van de Regeling loodsgeldtarieven (loodsgeldtarieven en loodsvergoedingen 2006), Stcrt. 250.

investerings in beloodsingsmiddelen, opleidingen en technische innovatie om het hoge peil blijvend te kunnen garanderen. Bij het bepalen van de tarieven moet daarmee rekening worden gehouden. Een ander aspect is dat andere leveringsvoorwaarden dan de prijs, zoals de beschikbaarheid ook van invloed zijn op de verhouding tussen prijs en prestatie van de loodsdienst. Ook voor de afweging van deze publieke belangen met het specifieke belang van prijs en prestatie is een onafhankelijke toezichthouder noodzakelijk.

Vierde doeleinde is dat een adequaat toezicht wordt gehouden op de financiering van de uitzichten op FLP en FLO en de maatregelen die het Loodswezen neemt om het omslagsysteem om te zetten in een systeem van kapitaaldekking. De rol van de NMa in deze richt zich vooral op de aan het Loodswezen gestelde eis voldoende te reserveren voor de financiering van de genoemde uitzichten en die reserveringen ook in een zodanig tempo te doen dat het benodigde kapitaal uiterlijk in 2019 beschikbaar is. Deze rol moet worden onderscheiden van de toezichtsrol die De Nederlandsche Bank (DNB) heeft. DNB is belast met het prudentiële en materiële toezicht op alle pensioenfondsen, dus ook met het in dit wetsvoorstel bedoelde fonds. Het prudentiële toezicht richt zich op de vraag of voldaan kan worden aan de financiële verplichtingen van het fonds. DNB houdt daarmee toezicht op het financieel en beleggingsbeleid van een fonds. De eisen hiervoor zijn vastgelegd in de Pensioenwet. Het materiële toezicht dat DNB uitvoert richt zich op de vraag of een pensioenregeling inhoudelijk voldoet aan de in de wet gestelde voorwaarden.

Uiteindelijk kunnen al deze doeleinden het meest doelmatig worden gerealiseerd met een toezichtsmodel dat gebaseerd is op «cost plus», maar dat wel enige elementen van «price cap» in zich draagt. De bevoegdheid tot vaststelling van het tarief komt te liggen bij de toezichthouder. Het Loodswezen dient echter de voorbereiding van die besluiten, in samenwerking met de sector, zelf te ontwikkelen, en het heeft zelf de vrijheid om jaarlijks te bezien op welke wijze efficiencyvoordelen terugvloeiën naar de sector. In paragraaf 4 wordt dit systeem meer gedetailleerd beschreven.

3.6 Keuze van de markttoezichthouder

Het is vast kabinetsbeleid dat de instelling van specifieke markttoezichthouders een afzonderlijke motivering vereist. Deze is in de meer genoemde kabinetsbesluiten en in de voorgaande paragrafen gegeven. Het is evenzeer vast beleid dat bij de instelling van specifiek markttoezicht zorg wordt gedragen voor het voorkomen van nodeloze overlapping of versnippering van bevoegdheden. Om die reden is in het kabinetsstandpunt naar aanleiding van het rapport van de werkgroep Visser «Zicht op toezicht»¹ besloten dat specifiek markttoezicht in beginsel niet aan een ander orgaan dan de NMa wordt opgedragen. Dit kabinetsstandpunt wordt in dit wetsvoorstel gevolgd. Taken en bevoegdheden die betrekking hebben op het markttoezicht zullen worden toebedeeld aan de raad van bestuur van de NMa. De feitelijke uitvoering daarvan zal plaatsvinden in de Vervoerkamer van de NMa. De Vervoerkamer is ook belast met de uitvoering van het markttoezicht op grond van de Wet personenvervoer 2000, de spoorwegwetgeving en de Wet luchtvaart, voor zover het betreft het economische gebruik van de luchthaven Schiphol. Van de raad van bestuur van de NMa mag worden verwacht dat hij gelet op de combinatie van regulerende, toezichthoudende en handhavende taken de nodige interne waarborgen vaststelt die voorzien in een zekere functiescheiding.

3.7 Onderlinge verhouding tussen minister van Verkeer en Waterstaat, Loodswezen en toezichthouder

De minister van Verkeer en Waterstaat is primair eindverantwoordelijk voor de veiligheid en het vlotte verloop van het scheepvaartverkeer op de

¹ Kamerstukken II 1997/98, 24 036, nr. 73.

scheepvaartwegen die in beheer zijn bij het Rijk. Die eindverantwoordelijkheid behoeft niet noodzakelijkerwijs steeds tot uitdrukking te komen in bevoegdheden die de minister van Verkeer en Waterstaat zelf, dan wel onder onverminderde verantwoordelijkheid, in mandaat uitoefent of in feitelijke handelingen die telkens onder ministeriële verantwoordelijkheid worden uitgeoefend.

Wat betreft het loodsen van zeeschepen is reeds in 1988 door de wetgever besloten dat die taak niet langer onder rechtstreekse verantwoordelijkheid van de minister van Verkeer en Waterstaat wordt uitgeoefend, maar dat deze wordt opgedragen aan zelfstandige ondernemers, onder de benaming registerloodsen. De taken die sinds 1988 bij de minister van Verkeer en Waterstaat zijn gebleven, beperken zich tot een geclausuleerd preventief toezicht en een repressief toezicht op de door de Nlc vastgestelde verordeningen en besluiten en het vaststellen van de loodsgeldtarieven. Uiteraard behoudt de minister van Verkeer en Waterstaat daarnaast wel de eindverantwoordelijkheid voor de wetgeving die betrekking heeft op het Loodswezen.

De verhouding tussen de minister van Verkeer en Waterstaat en het Loodswezen is zowel thans, als na inwerkingtreding van het wetsvoorstel als volgt. In de eerste plaats moet de wetgeving enerzijds garanderen dat het Loodswezen voor de zeescheepvaart een zodanige toegevoegde waarde heeft dat de veiligheid optimaal gewaarborgd is, maar moet diezelfde wetgeving anderzijds voorkomen dat door een onvoldoende benutting van moderne communicatie- en navigatietechnieken en een al te centralistische benadering van de verantwoordelijkheid voor de veiligheid van ieder afzonderlijk zeeschip een onevenwichtige opstapeling van veiligheidsinstrumenten plaatsvindt.

In de tweede plaats moet de wetgeving een behoorlijke regeling treffen van de voorwaarden waaronder de uitoefening van de wettelijke taken door registerloodsen plaatsvindt: een minimumniveau van opleiding en examinering van registerloodsen, een behoorlijk systeem van besluitvorming binnen de loodsencorporaties, een regeling van inschrijving van de leden van de corporaties, van de bevoegdheidsopbouw en van het loodsentuchtrecht.

In de derde plaats moet de wetgeving zorg dragen voor een zodanige financiering van de wettelijke taken van registerloodsen dat enerzijds gewaarborgd blijft dat er sprake is van continuïteit van die taak-uitoefening, maar dat anderzijds degenen die hiervoor uiteindelijk de rekening betalen niet méér betalen dan nodig is voor die continuïteit, en waarbij tevens rekening wordt gehouden met het vrije ondernemerschap van de registerloodsen.

In de afgelopen decennia is voldoende gebleken dat dit stelsel bevredigend functioneert. De minister van Verkeer en Waterstaat kan met zijn eindverantwoordelijkheid voor de wetgeving en met de in de Loodsenwet opgenomen toezichtsinstrumenten in voldoende mate verantwoordelijkheid nemen voor het Loodswezen. Dat is iets anders dan de verantwoordelijkheid voor het Loodswezen als geheel, zoals de Raad van State die blijkens zijn advies ziet. Op één punt functioneert het stelsel minder bevredigend, en dat is bij de vaststelling van de loodsgeldtarieven. Aanvankelijk was de overheid rechthebbende op de totale loodsgeldopbrengst. Het tarief werd bij algemene maatregel van bestuur vastgesteld. Van de totale opbrengst werd een deel ingehouden dat was bestemd voor de financiering van de door de overheid in stand gehouden verkeersbegeleidingssystemen. Het resterende bedrag werd overgemaakt aan het Loodswezen. Met de wijziging van de Scheepvaartverkeerswet en de Loodsenwet die op 1 oktober 1995 in werking is getreden, is een bewuste keuze gemaakt de invloed van de minister van Verkeer en Waterstaat op de loodsgeldtarieven te beperken tot een toetsing aan het recht en het algemeen belang van de tariefvoorstellen van het Loodswezen. Het blijkt dat het streven van de registerloodsen naar een winstgevend tarief en het streven

van de scheepvaarten havensector naar een zo laag mogelijk tarief in de regel niet leidt tot overeenstemming. Die overeenstemming zal naar de mening van ondergetekende niet tot stand komen wanneer – zoals in het bestaande stelsel – géén duidelijkheid door het Loodswezen wordt verschaft over de kostenstructuur, en zolang een kostbare prepensioenregeling niet gecontroleerd wordt afgebouwd.

Die overeenstemming kan beter worden bereikt indien een onafhankelijk toezichthouder de tarieven kan bepalen op grond van een goed inzicht in de kosten en een duidelijk plan voor de afbouw van het prepensioen.

Wanneer de minister van Verkeer en Waterstaat vervolgens een goedkeuringsrecht verkrijgt, zoals de Raad van State bepleit, ontstaat wederom een situatie waarin een politiek verantwoordelijk bewindspersoon bloot kan worden gesteld aan druk om de tarieven ook om andere redenen dan kostenoriëntatie te beïnvloeden.

Voor zover het gaat om havenpolitieke belangen is dat al afdoende geregeld in het voorgestelde artikel 27d, vierde lid, van de Loodsenwet. Een verdergaand systeem van beïnvloeding door de minister doet afbreuk aan de onafhankelijkheid van de NMa. Wat de rol van de raad van bestuur van de NMa voor het overige betreft: de raad van bestuur heeft uitsluitend op grond van dit wetsvoorstel taken en bevoegdheden. De raad oefent die in onafhankelijkheid uit. Dat neemt niet weg dat met dit wetsvoorstel beoogd wordt een bepaald beleid te verwezenlijken. De doelstellingen van het beleid zijn geformuleerd in paragraaf 3.5 van de memorie van toelichting. De verwezenlijking van dit beleid strekt zich over een lange periode uit. Het toezicht door de raad van bestuur van de NMa is een instrument van dit beleid. Het kan om beleidsmatige redenen gewenst zijn dit beleidsinstrument in te zetten op een wijze die nu nog niet precies kan worden voorzien. Om die reden voorziet het wetsvoorstel in een bevoegdheid van de minister van Verkeer en Waterstaat om beleidsregels vast te stellen met betrekking tot de uitoefening van bevoegdheden door de raad van bestuur van de NMa. In zoverre is er een zekere verantwoordelijkheid van de minister van Verkeer en Waterstaat voor het handelen van de NMa.

4. Inhoud van het markttoezicht

4.1 Reikwijdte

Het markttoezicht op registerloodsen strekt zich alleen uit tot die vormen van dienstverlening en de daarmee verbonden activiteiten die bij of krachtens de wet, bij uitsluiting van ieder ander, aan de registerloodsen, of hun publiekrechtelijke of privaatrechtelijke organisaties zijn opgedragen (artikel I, onderdeel F, van het wetsvoorstel – artikel 27a van de Loodsenwet). Dat zijn in de eerste plaats het verlenen van loodsdiensten aan de kapiteins van zeeschepen op loodsplichtige scheepvaartwegen. In de scheepvaartverkeerswetgeving is, in het belang van de veiligheid en de vlotheid van het scheepvaartverkeer, geregeld op welke scheepvaartwegen loodsplicht bestaat, en in welke gevallen de loodsplicht voor welke schepen geldt. In de tweede plaats kunnen schepen die niet loodsplichtig zijn, bijvoorbeeld als gevolg van een vrijstelling of een ontheffing van de loodsplicht, niettemin toch behoefte hebben aan de diensten van een loods. Zolang de desbetreffende schepen zich op de loodsplichtige scheepvaartwegen bevinden, mag loodsdienstverlening op verzoek alleen door registerloodsen worden uitgeoefend. Naast deze twee hoofdtaken hebben registerloodsen nog een klein aantal andere wettelijke taken, zoals het opleiden van kapiteins en stuurlieden die zich voorbereiden voor het examen om een verklaring van vrijstelling van de loodsplicht te verkrijgen, en het bijhouden van het loodsenregister en het Register loodsplicht kleine zeeschepen. Daarnaast vallen de kosten gemoeid met het opleiden van adspirant-registerloodsen ook onder het markttoezicht. Niet onder het markttoezicht vallen activiteiten die registerloodsen in

concurrentie met anderen verrichten. Zo houden registerloodsen zich op bescheiden schaal bezig met maritieme adviesverlening in meer algemene zin. Dergelijke adviezen worden ook door andere maritieme deskundigen aangeboden. Prijs en kwaliteit van dergelijke adviezen worden bepaald door de vrije markt. Een specifiek toezicht hierop is niet nodig. De omstandigheid dat het markttoezicht zich richt op het aanbod van diensten door individuele dienstverleners, brengt niet noodzakelijkerwijs met zich dat de bepalingen van dit wetsvoorstel zich rechtstreeks tot de registerloodsen richten. In paragraaf 3.3 van deze memorie is al ingegaan op de wijze waarop registerloodsen hun aanbod collectief hebben georganiseerd. Aangezien de financiële en organisatorische aspecten van het aanbod van dienstverlening met name voorwerp van toezicht zullen zijn, ligt het in de rede dat de verplichtingen waarin dit wetsvoorstel voorziet zo veel mogelijk worden gelegd op de publiekrechtelijke organisatie van registerloodsen – de Nederlandse loodsencorporatie (Nlc) en de regionale loodsencorporaties (rlc's) en hun organen – alsmede op de privaatrechtelijke organisaties waarin de registerloodsen zich hebben verenigd – de maatschappen en enkele B.V.'s. De privaatrechtelijke organisaties worden uitsluitend geadresseerd, voor zover zij uit hoofde van reeds geldende regelgeving al een bepaalde taak of bevoegdheid toebedeeld hadden gekregen.

Op grond van de bestaande artikelen 15a en 15b van de Scheepvaartverkeerswet dient de algemene raad een of meer organisaties aan te wijzen die belast zijn met de inning van de loodsgelden. Thans is daarvoor Nederlands Loodswezen B.V. aangewezen. Deze organisatie speelt een centrale rol bij de bedrijfsvoering van het gehele Loodswezen. Die centrale rol is ook uit het oogpunt van het markttoezicht belangrijk, al was het maar omdat de geconsolideerde jaarrekening onder verantwoordelijkheid van bestuur en toezichthouders van deze vennootschap plaatsvindt. Het is daarom verantwoord dat de raad van bestuur van de NMa enige invloed krijgt op een dergelijke aanwijzing. Voorgesteld wordt om een aanwijzing aan een goedkeuring van de raad van bestuur te binden. De raad van bestuur kan dan aan de hand van statuten en andere relevante documentatie beoordelen of de grondslagen van de desbetreffende organisatie zich niet verzetten tegen de belangen van het markttoezicht (artikel II, onderdeel D, van het wetsvoorstel – artikel 15ba Scheepvaartverkeerswet). De huidige constructie ontmoet geen bezwaren. Het voorstel heeft alleen betrekking op toekomstige (nieuwe) aanwijzingen (artikel XII van het wetsvoorstel).

In de voorgestelde bepaling zijn tevens enige boekhoudverplichtingen opgenomen die tot doel hebben transparantie te bereiken ten aanzien van de omzet, de kosten en het resultaat voor elke afzonderlijke dienst. Indien zou blijken dat de voorgeschreven administratieve scheiding niet volstaat, kunnen bij regeling van de raad van bestuur van de NMa aanvullende voorschriften met betrekking tot de boekhouding worden gesteld. Dergelijke voorschriften zijn strikt technisch van karakter.

Verder is geregeld dat de desbetreffende privaatrechtelijke organisaties verplicht zijn aan de organen van de Nlc alle medewerking te verlenen bij de uitvoering van de taken die zij bij of krachtens de Loodsenwet opgedragen hebben gekregen. Voorkomen moet worden dat onzekerheid bestaat over de vraag of de privaatrechtelijke organisaties die taken inderdaad hebben.

Andere privaatrechtelijke samenwerkingsvormen van de registerloodsen dan de maatschappen en B.V.'s blijven buiten de reikwijdte van het markttoezicht. De nautische aspecten van de loodsdienstverlening zijn evenmin onderwerp van regeling in dit wetsvoorstel.

4.2 Instrumenten van toezicht

In dit wetsvoorstel wordt een uit de volgende elementen bestaand markttoezicht in het leven geroepen:

- a. een systeem van kostentoerekening (artikel I, onderdeel F, van het wetsvoorstel – artikel 27b van de Loodsenwet);
- b. de wijze van totstandkoming van de voorstellen voor de tarieven (artikel I, onderdeel F, van het wetsvoorstel – artikel 27c van de Loodsenwet);
- c. een gecontroleerde vaststelling van de tarieven, met inbegrip van de hantering van diverse bijzondere factoren, en, waar nodig, andere leveringsvoorwaarden (artikel I, onderdeel F, van het wetsvoorstel – artikelen 27d tot en met 27h van de Loodsenwet);
- d. een systeem van verantwoording van de werkelijke omzet, kosten en kwaliteitsniveaus (artikel I, onderdeel F, van het wetsvoorstel – artikelen 27j en 27k van de Loodsenwet);
- e. een aantal bepalingen met betrekking tot het toezicht op de naleving en de bestuursrechtelijke handhaving (artikel I, onderdeel G, van het wetsvoorstel – artikelen 45a tot en met 45j van de Loodsenwet).

4.2.1 Systeem van kostentoerekening

Een kostentoerekeningssysteem omvat een opgave van alle kostenposten van de organisatie van het Loodswezen en de wijze waarop deze kosten in de tarieven worden doorberekend. Andere belangen worden bij de vaststelling van het kostentoerekeningssysteem niet in aanmerking genomen. Het ligt in de bedoeling om door middel van een transparant kostentoerekeningssysteem inzicht te verschaffen in de bedrijfseconomische grondslagen van de tarieven en de kruisfinanciering. Naar aanleiding van het in paragraaf 4.2.2 te bespreken advies van de Nationale Havenraad worden de tarieven die de scheepvaart in rekening worden gebracht overigens nog niet in alle opzichten op deze kostentoedeling gebaseerd. De voornaamste functie die het systeem in de eerste vijf jaren na inwerkingtreding van het wetsvoorstel zal hebben, is het transparant maken van kosten van het Loodswezen.

Het kostentoerekeningsmodel zal in grote lijnen als volgt worden opgebouwd. Er zijn twee hoofdcategorieën kosten, de *toerekenbare kosten* (kosten die rechtstreeks aan een individuele loodsreis moeten worden toegerekend) en de *gezamenlijke kosten* (kosten die aan alle loodsreizen gezamenlijk moeten worden toegerekend). Beide categorieën kennen weer een onderverdeling.

Onder de toerekenbare kosten vallen:

- a. de *kosten van de loods* (de inzet van de loods die per havengebied wordt bepaald, doch wordt berekend tegen een landelijk uniform uurtarief);
- b. de *kosten van het beloodsen en plannen* (de kosten nodig om een loods met een vaartuig, voertuig of helikopter naar of van het schip te brengen en de kosten gemoeid met de voorbereiding van de individuele loodsreis, welke kosten regionaal bepaald worden).

Deze kosten worden per reis of per categorie reizen in een havengebied toegerekend.

Onder de gezamenlijke kosten vallen:

- c. *overige regionale kosten* (de kosten van de regionale loodsorganisatie, gebouwen, regionale ICT);
- d. *landelijke kosten* (de kosten van de landelijke organisatie, opleidingen, gebouwen, ICT, etc.);
- e. de *kosten gemoeid met de financiering van de FLO en FLP*;
- f. de *kosten van de publiekrechtelijke organisatie van het Loodswezen*.

Deze kosten onder c worden toegerekend aan alle reizen in een regio. De kosten onder d en e worden toegerekend aan alle loodsreizen. Categorie e

is tijdelijk van aard. In paragraaf 4.2.4 wordt hieraan een afzonderlijke beschouwing gewijd. Toerekening van gezamenlijke kosten zal kunnen plaatsvinden in de vorm van een opslagpercentage op de loodskosten, of als vaste opslag op de kosten, of anderszins. Alle genoemde kostenposten kunnen weer verder worden onderverdeeld in subcategorieën.

Naast de bovenstaande kosten zijn er bovendien nog *kosten gemoeid met de verlening van bijzondere diensten* als loodsen op afstand, haal- of meeneemreizen, toeslag voor een tweede loods, het opleiden en examineren van verklaringhouders, etc. Hiervoor zullen, afhankelijk van de aard van de dienst, toeslagen op de reguliere tarieven of afzonderlijke tarieven moeten worden berekend. Ook de kosten voor andere wettelijk gereguleerde diensten dan het loodsen van zeeschepen zullen in het kosten-toerekeningssysteem worden opgenomen. Er bestaat consensus tussen overheid, Loodswezen en sector over dit model.

Voorgesteld wordt de vaststelling van het kostentoerekeningssysteem op te dragen aan de ledenvergadering van de Nlc. De registerloodsen bezitten zelf het beste inzicht in hun eigen kosten, en de wijze waarop zij deze middels de loodsgelden en andere inkomsten terugverdienen. Bovendien onderstreept de formele betrokkenheid van de ledenvergadering de eigen verantwoordelijkheid van de gezamenlijke registerloodsen om transparantie te betrachten in hun kosten, het in rekening brengen van onnodig hoge tarieven te vermijden en zelf het probleem van de financiering van de FLP- en FLO-verplichtingen op te lossen.

Het kostentoerekeningssysteem is in beginsel voor een termijn van maximaal vijf jaar bedoeld. Na verloop van deze termijn moet het systeem opnieuw worden vastgesteld of een geheel nieuw systeem worden opgesteld. Vanwege de betrekkelijk lange geldigheidsduur moet de totstandkoming van het kostentoerekeningssysteem met enige waarborgen worden omkleed. Voorgesteld wordt het kostentoerekeningssysteem aan instemming door de raad van bestuur van de NMa te onderwerpen. Die instemming is noodzakelijk omdat de raad van bestuur van de NMa moet kunnen beoordelen of het voorgelegde systeem een voldoende basis vormt om de tarieven op te kunnen baseren. Voordat het toerekeningssysteem wordt vastgesteld dient de ledenvergadering van de Nlc te voorzien in een consultatie van vertegenwoordigers van de havenbesturen en representatieve organisaties van het haven- en scheepvaartbedrijfsleven. Op die wijze is verzekerd dat bij de vaststelling van het kostentoerekeningssysteem inbreng mogelijk is van de partijen die deze kosten direct moeten opbrengen, of daar een afgeleid belang bij hebben.

Het kostentoerekeningssysteem is een model dat geleidelijk van groter belang zal worden. Als gevolg van de wijze waarop de kruisfinanciering zal worden afgebouwd, zal het kostentoerekeningssysteem in de eerste periode van vijf jaar na inwerkingtreding van dit wetsvoorstel in ieder geval niet gemist kunnen worden bij de beoordeling van de efficiency van het Loodswezen en de oplossing van de prepensioenproblematiek. In de daaropvolgende periode, die voorlopig wordt gepland van 2010 tot 2015, zullen ook alle andere kostencomponenten aan de hand van het toerekeningssysteem beoordeeld moeten worden. Het ligt voor de hand dat op zijn laatst in dat tijdvak een begin is gemaakt met de oplossing van de kruisfinanciering tussen schepen.

Er kunnen zich omstandigheden voordoen waaronder een vastgesteld kostentoerekeningssysteem niet meer voldoet. Het is goed denkbaar dat na afloop van een bepaalde periode de ervaringen hebben geleerd dat het toerekeningssysteem anders moet worden opgezet. Denkbaar is ook dat gewijzigde of nieuwe vormen van dienstverlening andere kostensoorten opleveren. Te denken valt ook aan aanmerkelijke investeringen die moeten leiden tot nieuwe afschrijvingsmethoden. Voor die gevallen moet voorzien zijn in de mogelijkheid van wijziging van het systeem. De bevoegdheid tot wijziging berust bij de ledenvergadering van de Nlc. De ledenvergadering kan dit op eigen initiatief doen, maar de raad van

bestuur van de NMa kan de ledenvergadering daartoe ook uitnodigen. Gelet op de overigens in dit wetsvoorstel neergelegde verhouding tussen raad van bestuur en het Loodswezen heeft een uitnodiging om over te gaan tot wijziging van het systeem een verplichtend karakter. Zo nodig kan de raad van bestuur door middel van het opleggen van een last onder bestuursdwang de vaststelling van een toerekeningssysteem afdwingen, of dit in laatste instantie zelf doen. Bij algemene maatregel van bestuur kunnen nadere eisen worden gesteld aan de inrichting en mate van detailering van het kostentoerekeningssysteem (artikel I, onderdeel F, – artikel 27I, eerste lid, onder a, van de Loodsenwet). Die regels zijn noodzakelijk omdat het toerekeningssysteem wel aan enge inhoudelijke eisen zal moeten voldoen.

4.2.2 Herziening van de loodsgeldtariefstructuur, advisering Nationale Havenraad

De bestaande loodsgeldtariefstructuur, neergelegd in het Loodsgeldbesluit 1995 en de Regeling loodsgeldtarieven, vormt een van de belangrijkste belemmeringen voor het adequaat functioneren van de markt voor het beloodsen van zeeschepen. De bestaande structuur is gebaseerd op twee tarieven die altijd cumulatief in rekening worden gebracht als een schip van een loods is voorzien: het zeeloodsgeldtarief (Z-tarief) en het binnenloodsgeldtarief (B-tarief). Het Z-tarief wordt geheven voor het traject vanaf de uiterste zeewaartse begrenzing van het loodsplichtig vaarwater (de zogeheten uiterton) tot, ruwweg, de eerste zeehaven na het passeren van de zeegaten. Het B-tarief wordt geheven vanaf de eerste zeehaven tot en met de uiteindelijke ligplaats. Het Z-tarief wordt geheven naar de diepgang van het schip, waarbij de tarieftabel een niet-lineair en progressief verloop heeft. Iedere opvolgende tariefklasse heeft een steeds hoger wordend tarief. Het B-tarief wordt geheven naar de diepgang en de afgelegde afstand gezamenlijk, waarbij de tarieftabel een zeker degressief verloop heeft. Hoe langer de afgelegde afstand is en hoe geringer de diepgang, des te lager is het tarief.

Deze tariefstructuur is gebaseerd op de *draagkracht* van het schip. In de 19e eeuw gold dit draagkrachtprincipe als een regel van verdelende rechtvaardigheid. Fysieke draagkracht gold als een bewijs voor financiële draagkracht.

Die financiële draagkracht heeft echter geen relatie tot onderliggende kosten van de loodsdienstverlening. De consequentie van dit systeem is dat grote schepen die over een relatief korte afstand worden geloodst relatief veel moeten betalen en kleinere schepen die over een grotere afstand langdurig worden geloodst relatief weinig betalen. De tariefstructuur veroorzaakt dus *kruisfinanciering tussen schepen*.

Tot het jaar 2005 was er sprake van landelijk uniforme Z- en B-tarieven. Het gevolg hiervan was weer dat bezien op regionale basis – en het Loodswezen heeft een regionale structuur – omzet, kosten en resultaten een onevenwichtige opbouw hebben. De regio's Noord en Scheldemonden hebben thans een verliesgevende positie, de regio Amsterdam-IJmond is thans min of meer kostendekkend en de regio Rotterdam-Rijnmond maakt een behoorlijke winst. Uit die winst worden de verliezen van de verlieslatende regio's gefinancierd. De tariefstructuur veroorzaakt dus ook *kruisfinanciering tussen regio's*. In paragraaf 2.10 van deze memorie is al ingegaan op de wijziging van het Loodsgeldbesluit 1995 die het mogelijk maakt om per regio gedifferentieerd tarieven te kunnen vaststellen. De mogelijkheden daartoe zijn nog niet optimaal benut, omdat de wijziging van het Loodsgeldbesluit 1995 voor het Loodswezen budgettair neutraal moest uitwerken en er bovendien nog sprake is van een verdragsrechtelijk vastgelegde koppeling van de Nederlandse loodsgeldtarieven en de loodsgeldtarieven voor de Scheldevaart.

In de voorgaande paragraaf is uiteengezet dat kostentoerekening de basis

behoort te vormen van een nieuwe tariefstructuur. Kruisfinanciering is met dat beginsel niet verenigbaar. Die kruisfinanciering zal dus moeten worden afgebouwd. Vanzelfsprekend zal afbouw van de kruisfinanciering, en de wijze waarop dit moet gebeuren, effect hebben op de hoogte van de loodsgeldtarieven.

Teneinde een beter beeld te krijgen van de effecten op de havenaanloopkosten, en daarmee op het zeehavenbeleid in algemene zin, heeft de minister van Verkeer en Waterstaat advies gevraagd aan de Nationale Havenraad. De raad heeft in zijn (unanieme) advies¹ een eindbeeld geschetst waarbij, in overeenstemming met het voorgenomen beleid, omstreeks 2015 sprake is van een volledig op de kosten gebaseerde tariefstructuur. De raad is evenwel beducht voor schoksgewijze veranderingen in de tariefstructuur. De raad vreest dat schoksgewijze veranderingen de onderlinge concurrentiepositie van de Nederlandse havens en de concurrentiepositie van de Nederlandse havens ten opzichte van de havens in het ons omringende buitenland onnodig kan verstoren. Om die reden bepleit hij een geleidelijke fasegewijze overgang naar dit eindbeeld. Daarbij zou in een eerste fase tot 2010 de kruisfinanciering tussen de regio's zoveel mogelijk moeten worden beëindigd, en in een tweede fase, na evaluatie, de kruisfinanciering tussen de schepen moeten worden beëindigd. In de eerste fase bepleit de raad daarbij ook nog een formele rol van de minister van Verkeer en Waterstaat.

Naar aanleiding van dit advies zijn twee varianten overwogen. Eén variant betrof het onmiddellijk invoeren van een model van zuivere kostenconformiteit, de andere variant betrof het stapsgewijs invoeren van dit model, zoals door de raad is bepleit.

De keuze is, mede gelet op het daarvoor aanwezig gebleken draagvlak, op de laatste variant gevallen. Het is niet in het nationaal belang om de concurrentiepositie van de havens te belasten op een wijze die vermijdbaar is, terwijl over het einddoel en termijn waarop – omstreeks 2015 – dat doel moet worden bereikt overeenstemming bestaat tussen overheid, reders en havens. Ook het Loodswezen kan zich daar in beginsel in vinden. Daarnaast is het zo dat bepaalde segmenten van de scheepvaart (short sea shipping, container feeders of droge bulk) zich op bepaalde havens concentreren. Ten aanzien van sommige segmenten is het een gegeven dat de loodsgelden een aanzienlijk deel kunnen uitmaken van de havenaanloopkosten en schoksgewijze ontwikkelingen daarin kunnen leiden tot de verlegging van vervoersstromen naar buitenlandse havens. Met name het aandeel van de financiering van het prepensioen in de tarieven (17% tot 22%, afhankelijk van de wijze van berekening²) is groot. Wanneer de prepensioenproblematiek is opgelost zonder flankerende maatregelen, ontstaat een plotselinge tariefdaling die aanleiding geeft tot onzekerheid bij de scheepvaart.

Bovendien is een fasegewijze afbouw van de kruisfinanciering goed in overeenstemming te brengen met het gegeven dat de NMa zijn bevoegdheden periodiek, per kalenderjaar, zal inzetten. Niet overgenomen is het advies van de Havenraad om in de eerste periode de tarieven nog door de minister van Verkeer en Waterstaat te laten vaststellen. Dit is niet in overeenstemming met het meergenoemde kabinetsbesluit van 2004. Niet valt in te zien waarom daarvan moet worden afgeweken.

Dit alles heeft tot gevolg dat de hoofdlijnen van het Loodsgeldbesluit 1995 en de Regeling loodsgeldtarieven (met inbegrip van de frequentiekorting) de eerste vijf jaar na inwerkingtreding van deze wet zullen moeten blijven bestaan. De materie zal overigens in een nieuwe algemene maatregel van bestuur worden opgenomen.

4.2.3 Afbouw kruisfinanciering

Besloten is om gedurende de eerste periode van voorsnog vijf jaar³ na inwerkingtreding van de wetwijziging op basis van de bestaande tarief-

¹ Advies van de Nationale Havenraad van 12 september 2005, nr. L 021-04.

² De lasten voor FLO en FLP beslaan 22% van de totale omzet voor de loodsreizen van en naar Nederlandse havens. Wordt de omzet van het Nederlands aandeel in de Scheldevaart daarbij opgeteld dan beslaan de lasten 17%.

³ Gerekend vanaf het jaar 2005. Op 1 maart 2005 is een wijziging van het Loodsgeldbesluit 1995 in werking getreden die regionaal gedifferentieerde tariefstelling mogelijk maakt.

structuur *eerst de kruisfinanciering tussen de regio's zo veel mogelijk te beëindigen*. Daartoe zullen in de regionale tarieftabellen de daarin nog bestaande verschillen tussen de regionale Z- en B-tarieven worden gelijkgetrokken. Na een eerste evaluatieronde zal dan, bij een geleken positieve ontwikkeling, de *kruisfinanciering tussen schepen* kunnen worden beëindigd, in combinatie met het wegwerken van het dan nog resterende deel van de kruissubsidie tussen de havens. Daarvoor moet de periode van 2010 tot 2015 worden benut¹.

Overwogen is een variant waarbij alleen de einddatum van de afbouw van de kruisfinanciering vaststaat, en de afbouw tot die datum zonder onderscheid per regio telkens in gelijke stappen jaarlijks plaatsvindt. Die variant heeft als voordeel dat elke onzekerheid bij het Loodswezen over de omzet wordt vermeden. Dit risico lijkt echter bij de gekozen variant betrekkelijk klein.

Het tempo waarin de afbouw van de kruissubsidie plaatsvindt wordt bepaald aan de hand van een bij ministeriële regeling te bepalen percentage dat, uiteraard, per zeehavenregio verschillend zal zijn. Er is gekozen voor vaststelling van dit percentage bij ministeriële regeling uit havenpolitieke overwegingen. Hoewel thans een redelijk vaststaand beeld bestaat over hoogte en aard van de kruisfinanciering, kan niet geheel worden uitgesloten dat sociaal-economische ontwikkelingen in de havensector vergen dat van het voorziene tempo van afbouw van de kruisfinanciering moet worden afgeweken. Deze methodiek kan bogen op een voldoende draagvlak bij de betrokken havens. De aanwezigheid van dit draagvlak is doorslaggevend geweest voor deze keuze, zeker als daarbij in aanmerking wordt genomen dat met name in de noordelijke zeehavens aanzienlijke tariefstijgingen moeten worden verwerkt.

Er kan een indicatie worden gegeven over de afbouwpercentages die in die regeling zullen worden opgenomen².

Om op een kostendekkend niveau te komen zullen de tarieven met de volgende percentages moeten veranderen. In Delfzijl/Eemshaven wordt een stijging voorzien van 114%, in Harlingen/Terschelling van 203%, in Den Helder van 22%, in Amsterdam/IJmuiden van 8% en de Nederlandse Scheldehavens van 23%. In Rotterdam/Rijnmond wordt een daling verwacht van 8%.

In de eerste periode tot, vermoedelijk, 2010 zal van bovengenoemde percentages het navolgende gedeelte worden gerealiseerd: in Delfzijl/Eemshaven + 15%, in Harlingen/Terschelling + 56%, in Den Helder + 20%, in Amsterdam/IJmuiden + 7%, in de Nederlandse Scheldehavens wordt een stijging verwacht van minder dan 1%. In Rotterdam/Rijnmond wordt een daling verwacht van 2%.

Die percentages zullen in vijf jaarlijkse stappen moeten worden gehaald. Bij die operatie zal, overeenkomstig het advies van de Nationale Havenraad, ook het verschil tussen de havengebieden van Amsterdam en Rotterdam geleidelijk, met 1,5% tot 2% per jaar worden aangepast. Het totale verschil bedraagt in 2005 nog 9%, gemiddeld wordt per jaar 1,8% weggewerkt.

In de volgende periode, van 2010 tot 2015 zullen de dan nog resterende verschillen moeten worden weggewerkt. Dat komt dan voor Delfzijl/Eemshaven nog uit op een tariefstijging van 99%, voor Harlingen/Terschelling van 147%, voor Den Helder van 2%, voor Amsterdam/IJmuiden van 1% en voor de Nederlandse Scheldehavens nog ongeveer 23%. Voor Rotterdam/Rijnmond wordt een verdere tariefdaling van 6% verwacht. De kruisfinanciering tussen schepen zal dan aan de hand van het kostentoe rekeningsmodel door de NMA gecontroleerd kunnen worden afgebouwd.

De Regionale Commissie Noordelijke Zeehavens en de Samenwerkende Bedrijven Eemsdelta hebben in hun reactie op het voorontwerp zorg uitgesproken over de ontwikkeling van de loodsgeldtarieven in de noordelijke zeehavens. Op zichzelf genomen is die reactie begrijpelijk. Zij moet

¹ Het vorenbedoelde bedoelde advies van de Nationale Havenraad spreekt van drie fasen tot 2019. Het is overzichtelijker om in twee perioden van vijf jaar te plannen.

² De in deze paragraaf vermelde percentages zijn gebaseerd op de stand van de kosten en de baten van de loodsdienstverrichting per regio op de peildatum 1 januari 2005. Deze cijfers hebben uitsluitend betrekking op de afbouw van de kruissubsidie en houden geen rekening met inflatiecorrecties en andere in dit wetsvoorstel voorziene mogelijke correcties die kunnen worden opgelegd.

echter niet worden misverstaan. Op het ogenblik bedraagt de gemiddelde prijs van een loodsreis naar een noordelijke haven € 300,= tot € 500,=. De prijs van een loodsreis naar Rotterdam bedraagt gemiddeld € 1600,=. Voor de noordelijke zeehavens is er zo gezien sprake van een in de toekomst minder goedkope loodsdienstverlening. Dat betekent niet dat als gevolg daarvan zonder meer sprake zal zijn van een bedreigende ontwikkeling voor de scheepvaart op de noordelijke havens. De loodsgeld-tarieven voor de vaart op de enige concurrerende buitenlandse haven, Emden, liggen hoger dan de tarieven in Delfzijl en de Eemshaven. Verder zijn er in de noordelijke vaarwateren net als elders mogelijkheden voor vrijstelling en ontheffing van de loodsplicht. De vaart op de havens van Harlingen en Delfzijl is in belangrijke mate industriegebonden. De daar aan- en afgevoerde goederen zijn voor een belangrijk deel niet bestemd voor doorvoer naar een achterland, maar vooral bestemd voor of afkomstig van havengerelateerde bedrijven. Voorbeelden zijn de brandstoffen voor de elektrische centrales in de Eemshaven, zout in Harlingen, grondstoffen en producten voor de chemische industrie in Delfzijl en de aan- en afvoer van agrarische producten uit Friesland en Groningen. De intensiteit van het gebruik van de havenfaciliteiten zal naar verwachting op peil blijven. Bovendien zal ook het noorden profiteren van algehele toename van het zeevervoer.

4.2.4 Oplossing prepensioenproblematiek

Het toezicht op de realisatie van kapitaal ten behoeve van de financiering van FLO – en FLP – uitkeringen voor loodsen en ondersteunend personeel vereist afzonderlijke aandacht. De vervroegde uittreding van loodsen en personeel wordt thans gefinancierd uit een opslag op de tarieven die voldoende is om de jaarlijkse uitkeringen te kunnen garanderen. Dit vergt met het huidige aantal uitkeringsgerechtigden ca. 17–22% van de gerealiseerde omzet. Artikel 26, tweede lid, onder a, van de Loodsenwet bepaalt dat de Nlc deze uitkeringen aan de individuele gewezen registerloods dient te waarborgen. In de eerdergenoemde kabinetsbesluiten is verwoord dat deze uitkeringen door middel van kapitaaldekking zullen moeten worden verzekerd, zodat na afloop van de overgangstermijn alsnog zou kunnen worden besloten over te gaan op marktwerking. Het hiervoor benodigde kapitaal, ter grootte van € 182 miljoen per 31 december 2005, dient in de komende 15 jaar door middel van jaarlijkse reserveringen te worden gespaard. Op 31 december 2005 heeft het Loodswezen hiervan ca. € 22 miljoen gereserveerd¹.

Om uiteindelijk over te kunnen stappen op kapitaaldekking zonder de bestaande waarborgen aan te tasten, blijft het percentage op de omzet de komende 15 jaar min of meer stabiel. Een eventuele autonome omzet-groei of -krimp kan het percentage nog beïnvloeden. Het aantal uitkeringsgerechtigden zal gedurende deze termijn geleidelijk afnemen, omdat de na 1 januari 2004 nieuw toegetreden loodsen reeds via kapitaaldekking zijn verzekerd². Het deel van de omzet dat niet hoeft te worden aangewend voor de uitkeringen dient te worden toegevoegd aan het reeds gereserveerde kapitaal. Het langetermijnrendement op dit kapitaal wordt geschat op 6%.

Deze systematiek houdt in dat in elk geval toezicht zal moeten worden gehouden op:

- de daadwerkelijke gerealiseerde jaaromzet
- de totaalsom aan uitkeringen
- de afdracht van het resterende kapitaal
- het gerealiseerde jaarrendement
- de omvang van het opgebouwde kapitaal
- de mate waarin vrijwillig langer wordt doorgewerkt.

Vooralsnog lijkt het verstandig in de eerste periode zoveel mogelijk reserves op te bouwen om gedurende een zo lang mogelijke termijn

¹ Bron van deze cijfers: samenvatting jaarverslaggeving bedrijfsorganisatie Loodswezen 2006.

² Verordening tot wijziging van de Financiële verordening Loodswezen van 30 maart 2004, Stcrt. 234.

rendement op het kapitaal te kunnen behalen. Dit vergt een strak reserveringsbeleid van het Loodswezen, dat door de NMa zal moeten worden gecontroleerd. Om te kunnen garanderen dat er voldoende kapitaalaanwas plaatsvindt stelt de raad van bestuur van de NMa een schema vast voor de stortingen in een fonds dat is bedoeld om de overstap op een systeem van kapitaaldekking te financieren (artikel I, onderdeel F, van het wetsvoorstel – artikel 27e, eerste lid, van de Loodsenwet). Dit schema loopt tot 1 januari 2019. Met ingang van die datum kan het spaarpercentage of reserveringsbedrag op nul worden gesteld. Afhankelijk van de jaarlijkse reserveringen, het behaalde rendement en de bereidheid van het Loodswezen om de vrijwillige minimum uittredeleeftijd te verhogen (hetgeen uit maatschappelijk oogpunt ook mag worden verwacht) kan de opbouw op zeker moment worden getemporiseerd. Gezien het substantiële effect van de pensioenvoorziening op de tarieven, zal dit kunnen leiden tot een belangrijke tariefdaling. Dit is een zeker mitigerend effect voor de regio's waarin als gevolg van de afbouw van de kruisfinanciering een tariefstijging noodzakelijk is. Om nu te voorkomen dat eerst tariefstijgingen en dan tariefdalingen optreden, zal bij het bereiken van een nog nader te bepalen percentage van het benodigde kapitaal worden gezien op welke wijze de dan nog benodigde reservering zich verhoudt tot de dan nog weg te werken kruisfinanciering. De raad van bestuur van de NMa zal tijdig met het Loodswezen ter zake overleg plegen. Zonodig zullen in de laatste jaren voorafgaand aan het jaar 2019 maatregelen worden getroffen om deze problematiek definitief op te lossen. Zonodig kan de raad van bestuur van de NMa gebruikmaken van de voorgestelde correctiemogelijkheden (artikel I, onderdeel F, van het wetsvoorstel – artikel 27e, tweede lid, van de Loodsenwet). Teneinde te verzekeren dat de reserveringen ten behoeve van de prepensioenproblematiek rechtmatig uit de loodsgeldopbrengsten worden gefinancierd, wordt voorgesteld artikel 26, tweede lid, onder a, van de Loodsenwet zodanig aan te passen dat de ledenvergadering van de Nlc verplicht is bij verordening een fonds of andere voorziening aan te wijzen waarin die reserveringen kunnen worden gedaan (artikel I, onderdeel E, van het wetsvoorstel). Door middel van een invoeringsbepaling wordt verzekerd dat de benodigde verordening binnen een maand na de datum van inwerkingtreding van het wetsvoorstel totstandkomt (artikel V van het wetsvoorstel). Deze bepaling – die overigens als een waarborg voor de betrokken loodsen moet worden beschouwd – kan zonodig door middel van toepassing van artikel 46 van de Loodsenwet door de minister van Verkeer en Waterstaat worden gehandhaafd. Wat betreft de verhouding van dit wetsvoorstel tot het kabinetsstandpunt Wegnemen van belemmeringen voor doorwerken na 65 jaar¹ geldt dat de enkele omstandigheid dat registerloodsen voornamelijk op 55 jarige leeftijd van een prepensioenregeling gebruik kunnen blijven maken, voortvloeit uit in het verleden bij gelegenheid van de verzelfstandiging van het Loodswezen aangegane (wettelijke) verplichtingen. Bij de behandeling van het in paragraaf 2.1 van deze memorie genoemde kabinetsstandpunt is bovendien door de minister van Verkeer en Waterstaat een zorgvuldige oplossing van deze last uit het verleden in het vooruitzicht gesteld. Dit betekent overigens niet dat er geen veranderingen in de uittredeleeftijd kunnen optreden. Het in paragraaf 2.8 aangehaalde rapport van de heer Koopmans geeft als één van de oplossingsrichtingen om het prepensioenprobleem te verkleinen aan dat het Loodswezen de mogelijkheid creëert voor loodsen om vrijwillig langer door te werken. Hiermee zou tevens een eerste stap worden gezet die past in het kader van het kabinetsbeleid om vervroegde uittreding via fiscale maatregelen te ontmoedigen, zoals uitgewerkt in de Wet aanpassing fiscale behandeling VUT/prepensioen en introductie levensloopregeling. De mate waarin hiervan gebruik zal worden gemaakt zal onderdeel zijn van het monitoringsproces van de NMa.

¹ Kamerstukken II 2005/06, 28 170, nr. 47.

4.2.5 Voorstellen tot vaststelling van de tarieven, procedures en uitgangspunten

De vaststelling van de tarieven voor het loodsen en beloodsen van schepen en de andere diensten die bij uitsluiting aan de registerloodsen zijn opgedragen moet op een andere leest worden geschoeid dan tot dusverre het geval is geweest. De procedure van het huidige artikel 15a van de Scheepvaartverkeerswet, waarbij tariefvaststelling door de minister van Verkeer en Waterstaat plaatsvindt, op basis van een voorstel van het Loodswezen, nadat het Loodswezen overleg heeft gevoerd met vertegenwoordigers van scheepvaart- en havenbedrijfsleven en havenbesturen, blijkt niet in alle opzichten te voldoen. Over de tariefvoorstellen blijkt niet eenvoudig overeenstemming tussen loodsen en sector te bereiken, voornamelijk omdat de, bij gebreke aan overeenstemming, wettelijk gegarandeerde indexering van de tarieven dit proces frustreert. Daarom wordt een gewijzigd systeem voorgesteld dat met alle van belang zijnde factoren rekening kan houden (artikel I, onderdeel F, van het wetsvoorstel – artikel 27d tot en met 27g van de Loodsenwet).

De algemene raad van de Nlc dient voorstellen te doen voor de loodsgeldtarieven en alle andere tarieven voor het verrichten van diensten die bij uitsluiting aan registerloodsen zijn opgedragen of die bij of krachtens de wet aan de algemene raad of een rlc zijn opgedragen. Ten aanzien van laatstbedoelde taken bestaan afzonderlijke tarieven¹. Al deze tarieven zullen in het vervolg door de raad van bestuur van de NMa worden vastgesteld. Eén uitzondering blijft in stand. Vanwege de bijzondere positie van het tuchtcollege loodsen, en de medeverantwoordelijkheid van de minister van Justitie voor het tuchtrecht, blijft de Vergoedingsregeling tuchtcollege loodsen als zelfstandige regeling bestaan. Deze regeling valt niet onder de reikwijdte van het voorgestelde artikel 27a van de Loodsenwet.

Voor de totstandkoming van alle tarieven gelden een aantal procedurele eisen en gemeenschappelijke uitgangspunten.

Formeel worden de voorstellen gedaan door de algemene raad van de Nlc (artikel I, onderdeel F, van het wetsvoorstel – artikel 27c, eerste lid, van de Loodsenwet). Voordat het voorstel bij de raad van bestuur wordt ingediend, moet daarover overleg plaatsvinden in vier regionale overlegcommissies, die corresponderen met de gebieden van de rlc's (artikel I, onderdeel F, van het wetsvoorstel – artikel 27c, vierde lid, van de Loodsenwet). Wanneer het betreft voorstellen tot vaststelling van de loodsgeldtarieven worden in de gebieden Noord en Amsterdam/IJmond elk twee voorstellen opgesteld, in de overige gebieden elk één. Dat is noodzakelijk aangezien geen vier, maar zes regionale tarieftabellen blijven bestaan.

In die regionale commissies hebben vertegenwoordigers van het Loodswezen, en vertegenwoordigers van representatieve organisaties uit het haven- en scheepvaartbedrijfsleven en bestuurders van de zeehavens zitting. Dit waarborgt dat alle bij de tariefstelling betrokken belanghebbenden een zekere invloed hebben. Deelname van de besturen van zeehavens aan de commissies is essentieel gelet op hun belang bij de afbouw van de kruisfinanciering. Verder wordt hun deelname uit het oogpunt van zeehavenbeleid wenselijk geacht. Het bereiken van overeenstemming in deze commissies is wenselijk, maar niet noodzakelijk. Het aanbieden van de voorstellen aan de raad van bestuur wordt opgedragen aan de algemene raad van de Nlc, met een vermelding van het standpunt van de commissies, c.q. de daarin opgenomen partijen en een motivering van het niet honoreren van geuite zienswijzen.

Verder dienen alle voorstellen, zowel de voorstellen die in hun voorlopige vorm aan de regionale commissies worden voorgelegd, als de voorstellen die aan de raad van bestuur van de NMa in hun definitieve vorm worden voorgelegd, te zijn onderbouwd. Dit geldt expliciet voor alle ramingen die

¹ De Vergoedingsregeling tuchtcollege loodsen, de Regeling EG-verklaring registerloods, de Regeling tarief loodsenregister en Register loodsplicht kleine zeeschepen en de Regeling tarief verklaringen van vrijstelling Scheepvaartverkeerswet.

zijn vereist. Verder dient de financiële verantwoording over het voorafgaande kalenderjaar gereed te zijn.

De regionale opzet van de tariefvorming sluit overigens zeker niet uit dat er nog enige voorafgaande landelijke coördinatie plaatsvindt. De raad van bestuur van de NMa kan hierover zonedig een beleidsregel vaststellen. Het ligt in de rede dat bij een eventueel beraad de Nationale Havenraad en een vertegenwoordiging van de reders betrokken worden. Bij algemene maatregel van bestuur worden enkele procedurele aspecten van de tariefvorming nader geregeld (artikel I, onderdeel F, van het wetsvoorstel – artikelen 27I van de Loodsenwet).

Elk voorstel dient voorts te voldoen aan twee belangrijke uitgangspunten (artikel I, onderdeel F, van het wetsvoorstel – artikel 27c, tweede lid, van de Loodsenwet). Een tariefvoorstel moet redelijk zijn. Verder mag een voorstel geen discriminerend effect hebben. Zonder dringende en objectieve noodzaak mag er geen onderscheid in behandeling tussen verschillende gebruikersgroepen in de tarifiering worden gemaakt.

Ten aanzien van de loodsgeldtarieven gelden twee aanvullende uitgangspunten (artikel I, onderdeel F, van het wetsvoorstel – artikel 27c, derde lid, van de Loodsenwet). De tarieven dienen in totaliteit (het geheel van de regionale tabellen) kostengeoriënteerd te zijn. Die norm wordt, mede naar aanleiding van de reactie van de Nlc op het voorontwerp, bij algemene maatregel van bestuur nader ingevuld. Daarbij moet worden gedacht aan de volgende regels:

- a. kostenberekening moet plaatsvinden volgens algemeen aanvaarde bedrijfseconomische principes, aangevuld met een verbod op kruisfinanciering van de tarieven voor andere diensten;
 - b. vaststelling van de waarde van materiële vaste activa op basis van historische kosten, de gehanteerde afschrijvingsmethoden en -termijnen;
 - c. het niet toestaan van eventuele goodwill;
 - d. de te hanteren vermogenskostenvergoeding;
 - e. redelijkheid van de tarieven in verhouding tot de geleverde dienst.
- Verder moet bij een verandering van de tarieven – en dan met name wanneer door het Loodswezen een verandering van het aantal tariefklassen binnen één regionale tarieftabel wordt bepleit – steeds een verdere bijdrage te worden geleverd aan het bereiken van kostenconformiteit op scheepsniveau. Deze eis wordt gesteld omdat het aanpassen van de tarieven, onder meer om de kruisfinanciering op regio-niveau te beëindigen, niet tot gevolg mag hebben dat de kostenconformiteit op scheepsniveau (de afbouw van de kruisfinanciering op scheepsniveau) juist verder uit het oog wordt verloren. Veranderingen behoren bij te dragen aan het (stapsgewijs) bereiken van de doelstellingen van dit wetsvoorstel.

4.2.5.1 Cyclisch systeem

Het voorgestelde tariefsysteem is cyclisch van aard (artikel I, onderdeel F, van het wetsvoorstel – artikel 27c, vijfde lid, van de Loodsenwet). De loodsgeldtarieven dienen ieder voorafgaand aan elk kalenderjaar opnieuw te worden vastgesteld. De tarieven blijven één kalenderjaar van kracht. Om kostenconformiteit zo veel mogelijk te benaderen moet elk voorstel enerzijds zijn gebaseerd op de financiële verantwoording over het jaar voorafgaand aan het jaar waarin het voorstel wordt gedaan, en anderzijds een aantal ramingen bevatten op basis waarvan de tarieven voor het opvolgende jaar kunnen worden vastgesteld. Na afloop van elk kalenderjaar volgt een specifieke financiële verantwoording over dat jaar die weer de basis vormt voor een nieuw tariefvoorstel voor het opvolgende jaar. De consequentie van dit stelsel is dat verschillen tussen geraamde en werkelijke kosten, maar ook de indexeringen, na verloop van twee kalenderjaren in positieve of negatieve zin in de tarieven doorwerken. De consequentie

is ook dat positieve én negatieve effecten gedurende die periode ten bate of ten laste van het Loodswezen komen.

4.2.5.2 Raming van de omvang, omzet en kosten van de dienstverlening, uurtarief

Het voorstel dient allereerst een raming te bevatten van alle loodsverrichtingen voor het volgende kalenderjaar (artikel I, onderdeel F, van het wetsvoorstel – artikel 27c, zesde lid, onder a, b en c, van de Loodsenwet). Dit zal moeten gebeuren door de verrichtingen van de afgelopen jaren te extrapoleren voor het opvolgende jaar. Er zullen zich noodzakelijkerwijs discrepanties gaan voordoen tussen ramingen en werkelijke omzet. Na twee jaar kunnen mee- of tegenvallers worden doorberekend aan de sector. Risico of kans voor de tussenliggende twee jaar berust bij het Loodswezen. Dit systeem stimuleert om zo nauwkeurig mogelijk te begroten.

Tegenover de omzet staat de vergoeding voor arbeid die door registerloodsen moet worden geleverd. De arbeidsvergoeding (artikel I, onderdeel A, van het wetsvoorstel – artikel 1, onderdeel j, van de Loodsenwet) wordt genormeerd in verschillende tarieven: een tarief voor bruguren (uren daadwerkelijk doorgebracht aan boord van een te beloodsen schip), een tarief voor wacht- en reisure (uren doorgebracht op weg naar en van te beloodsen schepen) en een tarief voor beschikbaarheidsuren (uren doorgebracht in actieve dienst, maar in afwachting van een te beloodsen schip).

Voor de uurtarieven is een wettelijke basis gecreëerd door de arbeidsvergoeding voor loodsen expliciet in de wet te definiëren. Over de hoogte van de uurtarieven is in 2004 informeel overeenstemming bereikt in een werkgroep bestaande uit overheid, havens en Loodswezen. De aldus berekende uurtarieven worden gefixeerd op een bedrag gerelateerd aan het kalenderjaar 2003. Deze tarieven maken geen onderdeel uit van de toetsing door de NMa en worden geïndexeerd tot en met het jaar van inwerkingtreding van dit wetsvoorstel (artikel VII van het wetsvoorstel). In de daarop volgende jaarlijkse tariefvoorstellen worden de uurtarieven geïndexeerd volgens een bij algemene maatregel van bestuur vast te stellen index (artikel I, onderdeel F van het wetsvoorstel – artikel 27d, tweede lid, van de Loodsenwet).

De formele fixatie van de uurtarieven voor 2003 vindt plaats nadat dit voorstel kracht van wet heeft verkregen bij besluit van de minister van Verkeer en Waterstaat. De regeling zal gelijktijdig met de wet in werking treden. Alvorens de regeling vast te stellen hoort de minister de raad van bestuur van de NMa. De desbetreffende regeling is naar zijn aard niet vatbaar voor wijziging of intrekking (artikel VII van het wetsvoorstel). De ondubbelzinnige vaststelling van dit uurtarief is van belang met het oog op het verkrijgen van een goede nulmeting en het geven van een helder inzicht in de omvang van deze kostenpost. Het onderscheid in de drie soorten uren is van groot belang bij het beoordelen van de efficiency van het Loodswezen. Het Loodswezen zal moeten streven naar een zo groot mogelijk aantal bruguren en een zo gering mogelijk aantal wacht-uren en beschikbaarheidsuren.

Het geraamde aantal brug-, wacht- en beschikbaarheidsuren vermenigvuldigd met het bij de uursoort behorende tarieven levert een totaalraming van de omzet van de loodsdienstverlening.

4.2.5.3 Investerings en rendement

Wijzigingen in de kosten van materiële activa (gebouwen, vaartuigen, voertuigen, etc.), en investeringen dienen door het Loodswezen te worden geraamd en, achteraf, te worden verantwoord. Dat is noodzakelijk omdat het loodsgeldtarief niet gebaseerd mag zijn op geraamde investeringen

(of desinvesteringen) die naderhand niet blijken te worden gerealiseerd. Verder heeft het Loodswezen recht op een redelijk rendement op daadwerkelijk verrichte investeringen. Het rendement moet worden geraamd en wordt door de raad van bestuur NMa beoordeeld op redelijkheid. Voorkomen moet worden dat een monopolistisch georiënteerde aanbieder van diensten overwinsten maakt. De raad van bestuur van de NMa zal zich baseren op de standaard WACC (Weighed Average Cost of Capital). (Artikel I, onderdeel F, van het wetsvoorstel – artikel 27c, zesde lid, onder d, van de Loodsenwet.)

4.2.5.4 Kosten en stortingen in verband met de prepensioenproblematiek

De prepensioenregeling wordt nu nog via een omslagstelsel uit de tarieven gefinancierd. Dit stelsel wordt gehandhaafd tot het moment waarop voldoende middelen beschikbaar zijn om op financiering door middel van kapitaaldekking over te kunnen stappen. Daarvoor is instelling van een fonds voorgeschreven. De noodzaak om de prepensioenproblematiek uiterlijk in 2019 op te lossen vergt een afzonderlijke inspanning van Loodswezen en raad van bestuur van de NMa. De algemene raad dient daartoe in het tariefvoorstel aan te geven welk bedrag in het komende kalenderjaar besteed zal worden aan kosten van lopende verplichtingen, welk bedrag voor het komende jaar wordt toegevoegd aan de reserveringen ten behoeve van de overstap op een systeem van kapitaaldekking, en welk rendement de belegde gelden opleveren (artikel I, onderdeel F, van het wetsvoorstel – artikel 27c, zesde lid, onder f, van de Loodsenwet). Om te voorkomen dat de reserveringen als een sluitpost van de begroting worden gezien zal de raad van bestuur van de NMa een schema vaststellen voor deze reserveringen (artikel I, onderdeel F, van het wetsvoorstel – artikel 27e, eerste lid, van de Loodsenwet).

Er is echter meer nodig. Zou tot 2019 steeds in hetzelfde tempo met behulp van het fonds worden gereserveerd, dan zullen, uiterlijk in dat jaar, de tarieven plotseling 17% tot 22% dalen. Dergelijke schoksgewijze tariefontwikkelingen moeten worden vermeden in het belang van de evenwichtige ontwikkeling van de havensector. Daarom wordt het volgende mechanisme voorgesteld om de tarieven in dit opzicht te beheersen. Indien het fonds tot een bepaald (door de raad van bestuur van de NMa vast te stellen) percentage is gevuld, zal de NMa, na overleg met de algemene raad van de Nlc, een nader besluit nemen over de resterende wijze van volstorting (artikel I, onderdeel F, van het wetsvoorstel – artikel 27e, tweede lid, van de Loodsenwet). Om plotselinge schoksgewijze tariefdalingen te vermijden zal in een beheerst tempo met een bepaalde aftrek van de tarieven moeten worden begonnen. Deze aftrek is tijdelijk. De aftrek vervalt wanneer de prepensioenproblematiek definitief is opgelost. Dat zal uiterlijk 1 januari 2019 het geval zijn.

4.2.5.5 Efficiencyprikkel

In paragraaf 3.5 is aangegeven dat de bestaande loodsgeldtariefstructuur, de procedure van totstandkoming van de tarieven en de bestaande organisatiestructuur van het Loodswezen onvoldoende waarborgen bieden dat de financiële voordelen van de bereikte efficiency van de bedrijfsprocessen bij het Loodswezen in voldoende mate terugvloeien naar de sector. Om hier verandering in aan te brengen moeten externe efficiencyprikkel worden ingebouwd. Dit wetsvoorstel bevat de volgende efficiencyprikkel. De algemene raad dient bij elk tariefvoorstel aan te geven op welke wijze hij denkt dat in het komende kalenderjaar een algemene besparing op alle kosten kan worden bereikt (artikel I, onderdeel F, van het wetsvoorstel – artikel 27c, zesde lid, onder g, van de Loodsenwet). Aangezien de uurtarieven voor de loodsverrichtingen gefixeerd zijn, komt het er op neer dat besparingen op de factor arbeid vooral behaald worden

door het aantal loodsverrichtingen over een zo klein mogelijk aantal loodsen te verdelen. Op de overige kosten kan de algemene raad in beginsel zelf besparen in de door hem gewenste omvang en het door hem gewenste tempo. In beginsel, want deze voorstellen moeten zijn onderbouwd (artikel I, onderdeel F, van het wetsvoorstel – artikel 27c, zesde lid, onder j, van de Loodsenwet). Deze onderbouwing vindt mede plaats aan de hand van een vergelijkend onderzoek («benchmark») (artikel I, onderdeel F, van het wetsvoorstel – artikel 27k van de Loodsenwet). Daarnaast kan de raad van bestuur van NMa zonodig de tarieven aanpassen, indien hij van oordeel is dat onvoldoende op de kosten wordt bespaard of de kwaliteit van de dienstverlening onvoldoende zou zijn. Desgewenst kan de efficiency op regionaal niveau worden bevorderd door de aanpassing gedifferentieerd per zeehavengebied op te leggen. Nadrukkelijk is overwogen om in het wetsvoorstel oplegging van een generieke efficiencykorting mogelijk te maken, vergelijkbaar met de wetgeving op het gas- en elektriciteitsnetbeheer. Mede gezien de ervaring dat het loodsen en het beloodsingsproces als zodanig al sinds de verzelfstandiging redelijk efficiënt verloopt, is hiervan afgezien. Dit betekent echter niet dat er in het geheel geen efficiency meer te bereiken zou zijn, zoals de algemene raad van de Nlc in haar reactie op het voorontwerp stelt. Of dit zo is zal de NMa door middel van enig onderzoek moet vaststellen. Bij de evaluatie van de wet zal dit punt nadrukkelijk worden betrokken.

4.2.5.6 Correcties in verband met de afbouw van de kruisfinanciering tussen de havenregio's

In paragrafen 2.6 en 4.2.3 van deze memorie is ingegaan op de vormen van kruisfinanciering binnen het Loodswezen. In paragraaf 4.2.3 is uiteengezet dat de kruisfinanciering fasegewijs worden afgebouwd, te beginnen met de afbouw van de kruisfinanciering tussen de regio's. Een al te abrupte ontwikkeling in de loodskosten van verliesgevende regio's is immers onwenselijk. Daarom wordt de kruisfinanciering in een periode van acht tot tien jaar afgebouwd. Om die reden is in het systeem van tariefvaststelling voorzien in de mogelijkheid een correctie op de tarieven aan te brengen in verband met onregelmatigheden in de mate van kostendeckendheid van de tarieven in de verschillende havengebieden. Tempo en omvang van de bij de tariefvoorstellen op te nemen kortingen liggen vast in een ministeriële regeling. Een en ander moet door de algemene raad worden verwerkt in het tariefvoorstel (artikel I, onderdeel F, van het wetsvoorstel – artikel 27c, zesde lid, onder h, van de Loodsenwet).

4.2.5.7 Verrekening investeringen

Kostenoriëntatie impliceert dat de tarieven zo goed mogelijk op de werkelijke kosten zijn gebaseerd. In paragraaf 4.2.5.3 is reeds aangegeven dat het niet de bedoeling is dat wel geraamde, maar niet gerealiseerde investeringen via het tarief worden gefinancierd. De algemene raad dient daarom een verrekening toe te passen, gebaseerd op de financiële verantwoording van het voorafgaande kalenderjaar (artikel I, onderdeel F, van het wetsvoorstel – artikel 27c, zesde lid, onder i, van de Loodsenwet). Het verschil tussen de geraamde en gerealiseerde investeringen moet worden verrekend.

4.2.6 Vaststelling van de tarieven, toetsing door de NMa

Vaststelling van de tarieven zal, net als onder het oude stelsel, plaatsvinden in de vorm van regionale tarieftabellen. Thans is sprake van zes zeehavengebieden die bij algemene maatregel van bestuur worden aangewezen. Per zeehavengebied wordt een verschillend tarief geheven.

Zeehavengebieden verschillen nautisch van elkaar, hetgeen van invloed is op de noodzakelijke loodsverrichtingen. Het aanbod van de scheepvaart verschilt eveneens, zodat de vraag naar loodsdiensten en de daarmee gemoeide kosten eveneens verschillen. Dit systeem wordt gecontinueerd (artikel I, onderdeel F, van het wetsvoorstel – artikelen 27d, eerste lid, en 27f, derde lid, van de Loodsenwet). Zolang de kruisfinanciering tussen de regio's nog niet is beëindigd, zal de raad van bestuur van de NMa ook nog de bestaande tarieftabellen voor de Z- en B-tarieven blijven hanteren. In het voorgestelde artikel 27d van de Loodsenwet is opgenomen dat bij algemene maatregel van bestuur maatstaven voor de tariefstructuur kunnen worden gegeven. Zonodig kan dan bij algemene maatregel van bestuur worden bepaald of de tarieftabellen nog een onderscheid moeten maken in Z- en B-tarieven, of dat een andere hoofdverdeling doelmatiger is.

De raad van bestuur toetst na ontvangst van de tariefvoorstellen of de voorstellen overeenkomstig het bij en krachtens de wet bepaalde tot stand zijn gekomen en op de juiste wijze en met gebruikmaking van de correcte cijfers zijn ingericht, onderbouwd en berekend. Indien dat niet het geval is stelt de raad van bestuur zonodig de tarieven in afwijking van het voorstel vast. Dat kan ook gebeuren als de algemene raad er naar het oordeel van de raad van bestuur niet in geslaagd is een voldoende mate van efficiëncywinst te behalen, of het rendement op investeringen ten onrechte te hoog is gesteld. Dat geldt zowel voor de besparingen op de kosten in algemene zin, als voor de efficiency in de verhouding tussen de verschillende componenten van het uurtarief.

De beslissing om de bevoegdheid tot het vaststellen van de tarieven aan de NMa op te dragen, en daarbij ook de efficiencyaspecten te betrekken is een essentieel onderdeel van de kabinetsbesluiten die in dit wetsvoorstel worden uitgevoerd. Die bevoegdheid moet een reële inhoud hebben.

Anders dan de Nlc in haar reactie op het voorontwerp heeft bepleit is het samenstel van bevoegdheden van de raad van bestuur van de NMa niet als een gebonden bevoegdheid vormgegeven. Met gebonden bevoegdheden valt geen behoorlijke invulling te geven aan in het mededingingsrecht algemeen gebruikelijke noties als «redelijk», «non-discriminatoire» en «kostengeoriënteerd». Hetzelfde geldt voor invulling van de term «bijzondere omstandigheden». Waar mogelijk zijn deze begrippen nader ingekaderd, of zal dit worden gedaan bij algemene maatregel van bestuur. Een gebonden bevoegdheid maakt de toezichthouder in een te grote mate afhankelijk van de onder toezicht gestelde partij. De raad van bestuur van de NMa heeft in dit wetsvoorstel daarom beoordelingsvrijheid gekregen. De raad van bestuur van de NMa is bij de invulling van zijn beoordelingsvrijheid overigens gebonden aan de Algemene wet bestuursrecht en de algemene beginselen van behoorlijk bestuur. Zo mogelijk stelt de raad van bestuur terzake beleidsregels vast. Besluiten van de raad van bestuur zijn vatbaar voor bezwaar en beroep.

4.2.7. Correcties in verband met bijzondere omstandigheden

De raad van bestuur van de NMa bepaalt vervolgens, al dan niet op verzoek van de algemene raad van de Nlc, of er bijzondere omstandigheden zijn die aanleiding geven tot een verdere correctie (artikel I, onderdeel F, van het wetsvoorstel – artikel 27g, tweede lid, van de Loodsenwet). Daarbij kan worden gedacht aan uit de jaarverslaggeving over het voorafgaande boekjaar blijkende meer dan geringe afwijkingen tussen verwachte en gerealiseerde omzet, kosten of resultaat. Het opvangen van onbedoelde schoksgewijze effecten van verdere flexibilisering van de loodsplicht zou een omstandigheid kunnen vormen. Een plotselinge extreme stijging van de brandstofprijzen zou ook aanleiding kunnen zijn voor een correctie. Reguliere schommelingen van de brandstofprijzen worden door middel van de indexeringsregels in de tarieven verwerkt. De

bevoegdheid kan ook worden gebruikt om afwentelingseffecten van opgelegde bestuurlijke boetes tegen te gaan. Voorzienbare factoren behoren geen aanleiding te zijn voor een correctie wegens bijzondere omstandigheden. De raad van bestuur heeft beoordelingsruimte bij het nemen van het besluit. Hoewel de kostenstijgingen autonoom worden berekend moet de raad van bestuur zich een oordeel kunnen vormen over de vraag of – ook bij het aannemen van bijzondere omstandigheden – de tarieven blijven voldoen aan de uitgangspunten van kostenoriëntatie en non-discriminatie.

4.2.8 Overige punten betreffende de tariefsvorming

Wat betreft de tarieven wordt er nog op gewezen dat de tarieven en vergoedingen voor andere diensten dan het loodsen van zeeschepen op eenvoudige wijze totstandkomen. De raad van bestuur is ook belast met de vaststelling van deze tarieven, maar de voorstellen daarvoor behoeven niet te voldoen aan de eisen van artikel 27c, vijfde lid, van de Loodsenwet. Het toetsingskader van de raad van bestuur van de NMa is daardoor dan ook beperkter. De andere tarieven behoeven bovendien niet jaarlijks te worden vastgesteld. Wel moeten deze tarieven kostengeoriënteerd zijn. Na vaststelling dienen de tarieven bekend te worden gemaakt in de Staatscourant. De details van de vaststellingsprocedure en de daarbij in acht te nemen termijnen zullen nader in een algemene maatregel van bestuur worden geregeld. Registerloodsen en de in aanmerking komende organen van de loodsencorporaties en de daarmee verbonden rechtspersonen en samenwerkingsverbanden zijn verplicht de vastgestelde tarieven te hanteren (artikel I, onderdeel F, van het wetsvoorstel – artikel 27i, eerste lid, van de Loodsenwet). Niet nakoming van deze verplichting is gesanctioneerd met een bestuurlijke boete.

4.2.9 Leveringsvoorwaarden

De markt voor loodsdiensten bestaat niet alleen uit de enkele loodsprestatie en de daarvoor verschuldigde prijs. Er gelden ook andere leveringsvoorwaarden. Levertijd, aanvullende prestaties, zoals bijvoorbeeld een dubbele loodsbezetting bij bepaalde typen schepen, zijn ook van belang. Daarnaast zijn er nog kwalitatieve eisen, die aan de loodsdienstverlening worden gesteld, zoals een toereikende opleiding voor het beroep, een systeem van loodsbevoegdheden en -specialisaties, en enkele algemene gedragsvoorschriften voor registerloodsen. Een groot aantal van deze leveringsvoorwaarden en kwaliteitseisen zijn al in regelgeving neergelegd. De termijn voor het aanvragen van een loods is geregeld in de Regeling communicatie en loodsaanvragen zeevaart, een regeling die berust op de Scheepvaartverkeerswet. Kwaliteitseisen en gedragsvoorschriften zijn deels in algemeen verbindende voorschriften¹ en deels in de verschillende verordeningen van de ledenvergadering van de Nlc² neergelegd. Dit stelsel behoeft geen aanpassing. Voor zover aspecten van openbaar belang een rol spelen is regeling bij algemeen verbindend voorschrift aangewezen. Dat is bijvoorbeeld het geval bij de aanvraagtermijn voor een loods. Hiervoor is een meldplicht voor de kapitein in het leven geroepen. De onderwerpen waarvan regeling krachtens artikel 15 van de Loodsenwet aan de ledenvergadering van de Nlc is overgelaten behoeven evenmin wijziging. Overwogen is wel of de verplichting voor registerloodsen om hun diensten aan te bieden niet uitdrukkelijk op wetsniveau geregeld zou moeten worden. Thans regelt artikel 15, eerste lid, onder b, 1°, van de Loodsenwet slechts een verplichting voor de ledenvergadering van de Nlc terzake een verordening vast te stellen. Ook bij nadere afweging voorziet de terzake vastgestelde verordening³ voldoende in de verzekering van een toereikend aanbod. Wel is besloten om op het niveau van de wet vast te leggen dat de ledenvergadering van de Nlc in de vast te

¹ Het Voorschriftenbesluit registerloodsen en de Voorschriftenregeling registerloodsen bevatten de nodige eisen met betrekking tot de beroepsuitoefening, het Besluit aspirant-registerloodsen bevat de nodige eisen over de opleiding van registerloodsen.

² De Bevoegdhedenverordening registerloodsen 1995 regelt de bevoegdheidsopbouw en specialisatie van registerloodsen. De Dienstverleningsverordening registerloodsen en de Beroepsuitoefeningsverordening registerloodsen bevatten kwalitatieve eisen en gedragsvoorschriften.

³ De Dienstverleningsverordening registerloodsen.

stellen verordening garanties levert voor een aanbod dat ook non discriminatoir is. Een dergelijke verplichting is gebruikelijk en gerechtvaardigd voor een partij met een monopolistisch karakter. De concrete functie van deze verplichting is het voorkomen van verschillen in behandeling tussen schepen die verplicht zijn een loods te nemen en schepen die daartoe niet verplicht zijn, maar daar zelf om vragen (artikel I, onderdeel C, van het wetsvoorstel).

Waar de markt voor loodsdiensten uit meer bestaat dan prijs en prestatie, daar moet ook het toezicht op de markt uit meer bestaan dan de enkele vaststelling van een tarief door de toezichthouder. Voor zover het niet gaat om kwalitatieve eisen die reeds zijn gesteld uit hoofde van veiligheid van de scheepvaart, arbeidsomstandigheden of een behoorlijke beroepsuitoefening, kunnen er redenen zijn voor de toezichthouder om, binnen de context van zijn mededingingsrechtelijke bevoegdheden, aanvullende eisen te stellen aan de kwaliteit van de dienstverlening als geheel. Om die reden is in dit wetsvoorstel de raad van bestuur van de NMa de bevoegdheid toegekend dergelijke leveringsvoorwaarden vast te stellen (artikel I, onderdeel F, van het wetsvoorstel – artikel 27h van de Loodsenwet). Voor de vaststelling van dergelijke eisen moet vanzelfsprekend wel een noodzaak aanwezig zijn. De bewijslast daarvoor rust op de toezichthouder. De voorwaarden kunnen alleen betrekking hebben op kwalitatieve aspecten en dienen overigens aan te sluiten bij de doelstellingen van de wet en de hiervoor bedoelde eisen, gesteld bij of krachtens andere regelgeving. Deze voorwaarden zullen ook niet rauwelijks kunnen worden vastgesteld. Mede met het oog op de verhouding tussen de autonome verordeningbevoegdheid van de Nlc en de bevoegdheid van de toezichthouder om kwalitatieve eisen te stellen, moet de algemene raad van de Nlc door de toezichthouder in staat worden gesteld zelf voorstellen te doen voor dergelijke voorwaarden.

Het valt thans nog niet te voorzien of, en zo ja, welke, aanvullende leveringsvoorwaarden noodzakelijk kunnen zijn. Mede gelet op de jarenlange bestaande praktijk valt te verwachten dat de toezichthouder hooguit incidenteel van deze bevoegdheid gebruik zal maken. Dat betekent echter niet dat deze bevoegdheid kan worden gemist. Het wetsvoorstel dient in dit opzicht enigszins toekomstvast te zijn. De algemene raad van de Nlc heeft in zijn reactie op het voorontwerp deze bevoegdheid afgewezen. Hij meent dat deze bevoegdheid inbreuk maakt op haar autonomie om via verordeningen en feitelijke maatregelen de dienstverlening te regelen. Dit laatste is niet de bedoeling. De verordenende bevoegdheid wordt in dit wetsvoorstel weliswaar enigszins aangepast, maar blijft voor het overgrote deel ongewijzigd.

Registerloodsen en de in aanmerking komende organen van de loodsencorporaties en de daarmee verbonden rechtspersonen en samenwerkingsverbanden zijn verplicht deze voorwaarden te hanteren (artikel I, onderdeel F, van het wetsvoorstel – artikel 27i, tweede lid, van de Loodsenwet). Niet nakoming van deze verplichting is gesanctioneerd met een bestuurlijke boete.

4.2.10 Verantwoordingsplichten

Sluitstuk van het toezichtstelsel vormt de verantwoordingsverplichting (artikel I, onderdeel F, van het wetsvoorstel – artikel 27j van de Loodsenwet). Immers, uit een jaarlijkse verantwoording blijken de werkelijke kosten en omzet van de dienstverlening, en wordt verantwoord welke bijdragen daadwerkelijk zijn geleverd aan de financiering van het onderkapitaaldekking brengen van de FLP- en FLO-verplichtingen. De verantwoording bestaat in de eerste plaats uit een financiële verantwoording. De financiële verantwoording bestaat uit de volgende afzonderlijke componenten. De noodzaak van een exploitatierekening van de dienstverlening, waarin omzet en kosten worden verantwoord, is evident. Een overzicht

van de aan de exploitatie toegerekende kosten van materiële vaste activa en de daarbij gehanteerde afschrijvingsmethoden is noodzakelijk om te kunnen beoordelen of op efficiënte wijze wordt omgegaan met de beloadingsmiddelen. Verantwoording van de uitgaven aan FLP- en FLO-uitkeringen en van reserveringen gedaan ten behoeve van het onder kapitaaldekking brengen van de toekomstige FLPen FLO-verplichtingen is essentieel om te kunnen beoordelen of de daarmee verbonden problematiek daadwerkelijk wordt opgelost. De stukken dienen vergezeld te gaan van een toelichting en een accountantsverklaring met betrekking tot de getrouwheid van de in de verantwoording opgenomen cijfers en andere gegevens. In een algemene maatregel van bestuur zullen enkele aanvullende regels worden opgenomen met betrekking tot de verantwoording. Gedacht wordt aan een uitsplitsing van cijfers naar regioniveau, ten behoeve van tariefvorming in het volgende jaar.

De verantwoording dient niet beperkt te blijven tot cijfers. Efficiency en effectiviteit van loodsdienstverlening is bij het markttoezicht op de registerloodsen evenzeer van belang. Daarom wordt in de tweede plaats voorgesteld dat de algemene raad ook zorg draagt voor een verantwoording van het kwaliteitsniveau van de geleverde diensten. In een «cost plus» model heeft het Loodswezen zowel een bepaalde verantwoordingsrelatie tot de toezichthouders als tot de sector. De algemene raad dient over een concept het oordeel in te winnen van de havenbesturen en het scheepvaart- en havenbedrijfsleven. Daarnaast moet, mede op advies van de Nationale Havenraad, het oordeel worden gevraagd van de aan te wijzen nautische beheerders. Deze beheerders, informeel soms aangeduid als rijkshavenmeesters, zijn bij uitstek in staat een goed oordeel te vellen over de beschikbaarheid van loodsen, eventuele wachttijden en de mogelijkheden om onder omstandigheden gebruik te maken van alternatieve vormen van dienstverlening, zoals loodsen op afstand. Met name over deze aspecten zal de kwaliteitsrapportage zich uitstrekken.

De verantwoording staat overigens geheel los van de wettelijke verplichting tot het opstellen en openbaar maken van de jaarrekening van de privaatrechtelijke organisaties van het Loodswezen.

Naast de jaarlijkse verantwoording dient de algemene raad tweejaarlijks een vergelijkend onderzoek uit te voeren naar de hoogte van de loodsgeldtarieven, methode van kostentoe rekening, het gerealiseerde kwaliteitsniveau en de productiviteitsontwikkeling in vergelijking met een aantal andere landen (artikel I, onderdeel F, van het wetsvoorstel – artikel 27k Loodsenwet). Op die manier kan de tariefontwikkeling in Nederland in een wat breder perspectief worden gezien. Een vergelijkend onderzoek moet in ieder geval met Vlaanderen en de Bondsrepubliek Duitsland worden gevoerd. Met het Vlaams Loodswezen (Dienst Afzonderlijk Beheer Loodswezen) heeft het Loodswezen zeer nauwe betrekkingen, met de Duitse loodsen op de Eems zijn de voorwaarden voor nauwere samenwerking inmiddels aanwezig. Beide buitenlandse diensten lenen zich, ondanks de verschillen in organisatiestructuur met Nederland, goed voor vergelijking. De raad van bestuur NMa kan desgewenst andere landen aanwijzen die in de vergelijking moeten worden betrokken.

4.3 Verdragsrechtelijke aspecten, positie van de Scheldevaart

Ingevolge het Scheldereglement wordt 27,5% van de Scheldevaart¹ beloodst door Nederlandse loodsen. Artikel 24 van het Scheldereglement bepaalt in verband daarmee dat de loodsgeldtarieven voor de Scheldevaart bij gezamenlijk besluit van de bevoegde Nederlandse en Vlaamse minister worden vastgesteld. Echter, de hoogte van de loodsgeldtarieven dient ook in overeenstemming te zijn met de in artikel 5, tweede lid, van het Scheldetolverdrag² opgenomen regel dat de loodsgelden op de Schelde nimmer hoger mogen zijn dan de loodsgelden die geheven worden op de Maas. Deze oude verplichting is door Nederland altijd

¹ Het loodsen en de beloadsing van de vaart op de Vlaamse havens aan de Schelde en het Kanaal van Gent naar Terneuzen is krachtens het Scheldereglement (Trb. 1995, 48) aan de Vlaamse en Nederlandse loodsdiensten gezamenlijk opgedragen. 27,5% van de Scheldevaart wordt beloodst door een Nederlandse loods, de overige 72,5% valt toe aan de Vlaamse loodsdienst.

² Tractaat tussen Nederland en België op den 12de mei 1863 door de wederzijdse gevolmachtigden gesloten nopens de afkoop van de Scheldetol, Stb. 117.

aangemerkt als een beletsel om kostengeoriënteerde loodsgeldtarieven vast te stellen.

Op 21 december 2005 is te Middelburg het verdrag tussen het Koninkrijk der Nederlanden en het Vlaams Gewest inzake de beëindiging van de onderlinge koppeling van de loodsgeldtarieven totstandgekomen¹. Artikel 5, tweede lid, van het Scheldetolverdrag komt daarmee te vervallen. Na inwerkingtreding van dit verdrag zal het loodsgeldtarief voor de Scheldevaart voortaan exclusief door de bevoegde Vlaamse minister worden vastgesteld. Het aandeel van het Nederlands Loodswezen in de beloodsing van de Scheldevaart is onder de huidige omstandigheden verlieslatend. Duidelijk is echter dat de tarieven voor de beloodsing van de Scheldevaart ook in zijn geheel thans niet kostendekkend zijn. Het ligt in de bedoeling daar verandering in te brengen. Vermeden moet worden dat die tekorten zonder meer op de andere Nederlandse havens worden afgewenteld. De politiek verantwoordelijke Vlaamse en Nederlandse bewindslieden zijn in maart 2005 overeengekomen uiterlijk 1 januari 2009 te komen tot, onder meer, afschaffing van de kruisfinanciering voor de Scheldevaart en de heffing van kostendekkende tarieven². De zorg voor kostendekkendheid is dan een Vlaamse verantwoordelijkheid. De Permanente Commissie van Toezicht op de Scheldevaart heeft daarvoor eind 2004 een implementatieplan opgesteld. Het is verder de bedoeling om, in het belang van Nederlandse én Vlaamse Scheldehavens, de kosten voor het loodsen zo goed mogelijk te beheersen. De kostencomponenten die voor rekening van het Nederlands Loodswezen komen zullen onder het toezicht van de NMa vallen. Daarnaast bestaan vaste voornemens van de Vlaamse en Nederlandse loodsdiensten in het Scheldegebied om in een samenwerkingsverband nauw te gaan samenwerken. Verwacht wordt dat uit het samenwerkingsverband betekenisvolle kostenreducties voortvloeien. Inmiddels is het eerste loodsvaartuig in de vaart genomen dat gezamenlijk wordt geëxploiteerd. Van dit samenwerkingsverband zal een financieringsovereenkomst deel uitmaken. Die financieringsovereenkomst zal tussen de betrokken partijen, het Vlaams Gewest, de Dienst Afzonderlijk Beheer Loodswezen en de regionale loodscorporatie Scheldemonden worden gesloten. De Nederlandse overheid blijft hierbuiten. Wel zal, via de Permanente Commissie van Toezicht op de Scheldevaart, de totstandkoming van deze overeenkomst zo veel mogelijk worden bevorderd. De nakoming van deze overeenkomst kan zonodig bij de rechter worden gevorderd. De kosten gemoeid met de financiering van het prepensioen van de Nederlandse Scheldeloodsen blijven buiten dit arrangement. Van het Vlaams Gewest kan niet worden gevergd dat het een dergelijke voorziening, die in Vlaanderen niet bestaat³, meefinanciert. De daarmee gemoeide kosten moeten daarom in de Nederlandse tarieven worden doorberekend.

4.4 Europeesrechtelijke aspecten

De inrichting van het markttoezicht op de registerloodsen is in Europeesrechtelijke zin vooralsnog niet specifiek geregeld. Nederland kan dit toezicht dan ook in beginsel zelf naar eigen inzicht inrichten, zolang secundair EU-recht dat niet regelt, en het toezicht zich overigens verdraagt met de bepalingen van het EG-verdrag. In dit verband zij het volgende opgemerkt.

Wat het mededingingsrecht betreft, voeren loodsen, in ieder geval tot 2019, onderling geen concurrentie. Niettemin moeten registerloodsen wel als ondernemingen in de zin van artikel 81 EG worden aangemerkt, waarbij bovendien geldt dat aan deze groep van ondernemers bij de wet – de Loodsenwet – een bijzonder, dan wel een uitsluitend recht is toegekend. Het collectieve monopolie waarover de gezamenlijke registerloodsen beschikken dient daarom te worden beoordeeld tegen de achter-

¹ Trb. 2005, 328.

² Zie het op 11 maart 2005 te Den Haag totstandgekomen derde Memorandum van Overeenstemming tussen Vlaanderen en Nederland met betrekking tot de onderlinge samenwerking ten aanzien van het Schelde-estuarium.

³ Vlaamse loodsen gaan op 65-jarige leeftijd met ouderdomspensioen.

grond van artikel 86 EG. Dat brengt met zich dat de Nederlandse overheid bij de instandhouding van dit bijzondere, dan wel uitsluitende recht geen maatregelen mag nemen die in strijd zijn met het EG-Verdrag. Daarbij verdienen de mededingingsbepalingen, de bepalingen inzake staatssteun en die inzake het vrij verkeer van diensten bijzondere aandacht.

Waar het gaat om overeenstemming met de artikelen 81 EG (kartelverbod) en 82 EG (verbod misbruik van machtspositie) kan worden opgemerkt dat van een kartel geen sprake is, aangezien de overheid, in de hoedanigheid van de raad van bestuur van de NMa de tarieven zelfstandig vaststelt. Van misbruik van machtspositie is eveneens geen sprake, gezien de omstandigheid dat de tarieven worden gebaseerd op kostenoriëntatie, de tariefstelling ook overigens plaatsvindt op transparante, objectieve en niet discriminerende basis.

Wat de oplossing van de prepensioenproblematiek betreft, het volgende. De problematiek is nog terug te voeren op de verzelfstandiging uit het verleden, waarbij toezeggingen zijn gedaan die er toe strekken het Loodswezen in staat te stellen de prepensioenen te bekostigen uit de tarieven. De in het wetsvoorstel voorziene maatregelen strekken er mede toe om die verplichtingen te kunnen blijven voldoen, zolang er nog registerloodsen zijn die op basis van het Financieel besluit Loodswezen (zoals dat voor 1 april 2004 luidde) jegens de Nlc aanspraak kunnen maken op een functioneel leeftijdspensioen. Deze constructie kan niet worden aangemerkt als een voordeel waarop artikel 87, eerste lid, EG ziet. Aangezien de staat overigens noch direct, noch indirect bijdraagt aan de oplossing van de prepensioenproblematiek, kan evenmin worden gesteld dat die financiering uit staatsmiddelen wordt bekostigd. Derhalve lijkt er evenmin strijdigheid te zijn met de verdragsbepalingen die betrekking hebben op staatssteun.

Tenslotte verdient nog aandacht dat de instandhouding van een bijzonder, dan wel een uitsluitend recht, een zekere begrenzing inhoudt van de vrijheid van dienstenverkeer, die wordt gegarandeerd door artikel 49 EG. Deze begrenzing wordt echter gerechtvaardigd uit hoofde van het belang van de openbare veiligheid. Het bestaande stelsel van wettelijke regulering van het beroep van registerloods, de toegang tot dat beroep, en de gedeeltelijk publiekrechtelijke inbedding daarvan dient primair de openbare veiligheid. Dat belang kan vorderen dat de loodsdienstverlening kan worden opgedragen aan één organisatie. Dit belang wordt ook erkend in artikel 14 van het voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie inzake de toegang tot de markt voor havendiensten¹.

Anders dan de Nationale Havenraad in zijn reactie op het voorontwerp stelt, is er in Nederland geen sprake van een verplichting om een Nederlandse loods te nemen. Toelating tot het beroep van loods is mogelijk voor eenieder die voldoet aan de wettelijke eisen. De beroepskwalificatie van registerloodsen wordt mede beheerst door de Algemene wet erkenning EG-hoger-onderwijsdiploma's en de Algemene wet erkenning EG-beroepsopleidingen. Wel is het zo dat de vrijheid van goederen en -dienstenverkeer wordt beperkt door de verplichting gebruik te maken van de diensten van een loods, en dat de keuze van die loods beperkt is tot die loodsen die voldoen aan bij of krachtens de wet gestelde eisen. Het lijkt echter nauwelijks twijfel dat deze eisen gerechtvaardigd zijn uit hoofde van de openbare veiligheid².

Het wetsvoorstel roept uit Europeesrechtelijk perspectief dan ook geen bijzondere problemen op.

5. Toezicht op de naleving

5.1 Toekenning van bevoegdheden

Het toezicht op de naleving van de onderdelen van de Loodsenwet die het

¹ Voorstel van de Commissie van 13 oktober 2004, COM (2004) 654 def. De omstandigheid dat het Europees Parlement in eerste lezing op 26 januari 2006 niet heeft willen instemmen met dit voorstel maakt de erkenning van dit belang niet anders.

² Vgl. C-266/96 *Corsica Ferries III*, Jur.1998, I-3949 en C-430/99 en C-431/99 *Sea-Land Services*, Jur. 2002, I-5235. Het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen heeft in deze zaken overwogen dat de verplichting van de scheepvaart gebruik te maken van lokale roeiers en de verplichting tot deelname aan een nationaal verkeersbegeleidingssysteem uit hoofde van openbare veiligheid gerechtvaardigde inbreuken op evenbedoelde vrijheden zijn. Verondersteld mag worden dat dit ook geldt ten aanzien van de verplichting om gebruik te maken van een loods die moet voldoen aan bij de wet gestelde, transparante, objectieve en non-discriminatoire beroepskwalificaties.

markttoezicht op de registerloodsen betreffen, wordt gelegd bij de ambtenaren die bij besluit van raad van bestuur van de NMa worden aangewezen (artikel I, onderdeel G, van het wetsvoorstel – artikel 45b van de Loodsenwet). Deze ambtenaren hebben ingevolge deze aanwijzing de gebruikelijke bevoegdheden, opgenomen in afdeling 5.2 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb). Een uitzondering is gemaakt voor de artikelen 5:18 en 5:19 van die wet, aangezien het niet noodzakelijk is deze ambtenaren zaken te laten opnemen of vervoermiddelen te laten onderzoeken. De raad van bestuur zelf behoeft een algemeen geformuleerd recht op het inwinnen van inlichtingen, jegens alle organen van het Loodswezen die krachtens publiekrecht zijn ingesteld, en jegens die privaatrechtelijke rechtspersonen en samenwerkingsvormen van registerloodsen die bij of krachtens de wet een bepaalde taak uitvoeren (artikel I, onderdeel G, van het wetsvoorstel – artikel 45c van de Loodsenwet). Een bijzonderheid is de toekenning van de bevoegdheid inlichtingen in te winnen bij de rechtspersoon die is belast met de uitvoering van de prepensioenregelingen. Deze bevoegdheid is noodzakelijk om te kunnen beoordelen op welke wijze het Loodswezen daadwerkelijk uitvoering geeft aan de oplossing van de prepensioenproblematiek. Het is nadrukkelijk niet de bedoeling dat de raad van bestuur taken of bevoegdheden krijgt toegekend in het kader van het verzekeringstechnisch toezicht. Hiervoor is de Pensioen- & Verzekeringkamer bevoegd.

5.2 Verantwoordingsplicht raad van bestuur NMa en informatiebetrekkingen

Evenals in andere sectorspecifieke wetgeving voor markttoezicht gebruikelijk is, is in het wetsvoorstel voorzien in regeling van de verhouding tussen de toezichthouder en de verantwoordelijke minister. De raad van bestuur van de NMa krijgt de verplichting jaarlijks verslag uit te brengen over de wijze waarop hij zijn taken en bevoegdheden in het voorafgaande kalenderjaar heeft uitgeoefend (artikel I, onderdeel G, van de Loodsenwet – artikel 45d van de Loodsenwet). Van deze verslaglegging wordt veel verwacht. Het ligt in de rede dat de verslagen een belangrijke rol gaan spelen bij de verplichte periodieke evaluatie van de effecten van de wet. In het voorgestelde artikel 45e, vierde lid, van de Loodsenwet is de wederzijdse informatiebetrekking tussen raad van bestuur en minister van Verkeer en Waterstaat geregeld. Het spreekt voor zich dat de verplichting tot het verschaffen van informatie beperkt blijft tot die informatie die elke partij nodig heeft om de in dit wetsvoorstel neergelegde taken en bevoegdheden te kunnen uitoefenen. De voorgestelde regeling doet geen afbreuk aan de reeds uit hoofde van hoofdstuk 11 van de Mededingingswet en verordening (EG) nr. 1/2003 van de Raad van de Europese Unie van 16 december 2002 betreffende de uitvoering van de mededingingsregels van de artikelen 81 en 82 van het Verdrag (PbEG 2003 L 1) voortvloeiende beperkingen op het verstrekken van inlichtingen.

5.3 Beleidsregels minister van Verkeer en Waterstaat

In paragraaf 3.7 is reeds aangegeven dat is voorzien in een bevoegdheid van de minister van Verkeer en Waterstaat om beleidsregels vast te stellen met betrekking tot de uitoefening van de bevoegdheden door de raad van bestuur (artikel I, onderdeel G, van de Loodsenwet – artikel 45e van de Loodsenwet). Het in het wetsvoorstel opgenomen toezichtstelsel dient er uiteindelijk toe om een bepaald beleid, waarvoor de minister verantwoordelijkheid draagt, te verwezenlijken. Het kan om een beleidsmatige reden noodzakelijk zijn de raad van bestuur te verzoeken zijn bevoegdheden te gebruiken voor aspecten die specifieke aandacht vragen. Daarbij kan gedacht worden aan een beleidsregel die de raad van bestuur opdraagt zodanige maatregelen te treffen dat de prepensioenproblema-

tiek uiterlijk 1 januari 2019 geheel is opgelost. Verder draagt de minister van Verkeer en Waterstaat de eindverantwoordelijkheid voor deze wet. Ook om deze verantwoordelijkheid inhoud te kunnen geven in thans nog onvoorziene omstandigheden kunnen deze beleidsregels worden benut. Artikel 16 van de Wet personenvervoer 2000 en artikel 5d van de Mededingingswet bevatten identieke bevoegdheden. Wanneer die beleidsregels dienen om de mededingingsbegrippen nader te interpreteren, dan dienen de beleidsregels in overeenstemming met de minister van Economische Zaken te worden vastgesteld. Daarmee wordt voorkomen dat zich zonder noodzaak verschillen in de toepassing van de mededingingsbegrippen zullen voordoen.

6. Handhaving

6.1 Algemeen

Het wetsvoorstel bevat ten behoeve van het markttoezicht op registerloodsen de nodige verplichtingen voor registerloodsen, voor de organen van de publiekrechtelijke rechtspersonen waarin zij verenigd zijn en de voor de rechtspersonen en privaatrechtelijke samenwerkingsverbanden waarin zij participeren. Deze verplichtingen zullen moeten worden gehandhaafd. Het sanctiestelsel van dit wetsvoorstel sluit zo nauw mogelijk aan bij dat van de Mededingingswet. Een andere keuze is niet overwogen. Er zijn geen genoegzame redenen om in dit wetsvoorstel te voorzien in een ander sanctiestelsel dan het bestuurlijke sanctiestelsel. Toepassing van het strafrecht is niet aan de orde omdat de oplegging van bestuurlijke sancties onder verantwoordelijkheid van het hetzelfde bestuursorgaan dat is belast met de uitvoering en het toezicht op de naleving van dit wetsvoorstel aanmerkelijk effectiever is dan de inzet van het strafrechtelijk handhavingsapparaat. Het bestuurlijk sanctierecht biedt daarnaast ruimere mogelijkheden dan het strafrecht om met bestraffende sancties van financiële aard overtredingen te bejegenen. Immers, overtreding van de in dit wetsvoorstel neergelegde normen zal vooral uit financiële motieven plaatsvinden. Daarnaast raakt schending van de in dit wetsvoorstel opgenomen verplichtingen niet zodanig zwaarwegende maatschappelijke belangen dat een meer individugerichte strafrechtelijke sanctionering noodzakelijk is.

Wat de toepassing van bestuurlijke sancties betreft, bestaan er geen mogelijkheden voor het intrekken van begunstigende beschikkingen. Activiteiten van registerloodsen of van de organen waarin zij van rechtswege of uit vrije wil zijn verenigd, zijn niet afhankelijk gesteld van enige vergunning, toestemming of ander besluit van overheidswege. Gegeven deze keuzes, is er voor het overige geen reden om verder af te wijken van de Mededingingswet dan noodzakelijk is. Dat betekent dat de handhaving plaatsvindt door middel van de bestuurlijke boete en de last onder dwangsom. Voorgesteld wordt om één bijzondere verplichting te handhaven door middel van een last onder bestuursdwang. Daarop wordt de in paragrafen 6.2 en 6.3 van deze memorie nader ingegaan. Het voorstel van wet Vierde tranche Algemene wet bestuursrecht¹ voorziet in een geheel nieuwe, eenvormige regeling van het bestuursrechtelijk sanctierecht. De aanpassing van de wetgeving aan de Awb zal te zijner tijd gevolgen hebben voor hetgeen in dit wetsvoorstel is opgenomen. In de te zijner tijd noodzakelijke aanpassingsoperatie zal worden voorzien in de nodige wijzigingen van het wetsvoorstel.

6.2 Bestuurlijke boete en last onder dwangsom

Schending van de verplichtingen van de daartoe aangewezen organen, rechtspersonen, samenwerkingsverbanden of individuen om tijdig tariefvoorstellen in te dienen, zich te conformeren aan door de raad van

¹ Kamerstukken II 2003/04, 29 702, nrs. 1–3.

bestuur van de NMa vastgestelde tarieven en bijzondere leveringsvoorwaarden, tijdig een systeem van kostentoerekening vast te stellen of de gevraagde inlichtingen te verschaffen zijn aan te merken als overtredingen van het markttoezicht. Voor de sanctionering van deze groep van overtredingen is zowel voor de hoogte, als de procedure van de sanctionering zo nauw mogelijk aangesloten bij hoofdstuk 7 van de Mededingingswet (artikel I, onderdeel G, van het wetsvoorstel – artikel 45f van de Loodsenwet). In dat hoofdstuk wordt de overtreding van het verbod van mededingingsafspraken en het verbod van misbruik van een economische machtspositie geregeld. In het in dat hoofdstuk opgenomen artikel 57, eerste lid, van de Mededingingswet wordt het boetemaximum alternatief bepaald op € 450 000,=, of indien dit meer is, 10% van de omzet van de desbetreffende onderneming (of samenwerkende ondernemersverenigingen) in het voorafgaande boekjaar. In het wetsvoorstel is, rekening houdend met de aard van de sector, dit alternatief in zoverre aangepast dat de omzet van de organisaties die rechthebbende zijn op de loodsgeldopbrengsten in de plaats is gesteld van de omzet van «de onderneming», bedoeld in artikel 57, eerste lid, van de Mededingingswet.

Schending van de – overigens niet in dit wetsvoorstel, maar in artikel 5:20 van de Awb opgenomen – verplichting om medewerking te verlenen aan de met het toezicht op de naleving belaste ambtenaar is, conform hoofdstuk 8 van de Mededingingswet eveneens aangemerkt als een overtreding (artikel I, onderdeel G, van het wetsvoorstel – artikel 45g van de Loodsenwet). Voor de sanctionering van deze overtreding, is zowel voor de hoogte als voor de procedure zo veel mogelijk aangesloten bij dat hoofdstuk. Eveneens conform hoofdstuk 8 van de Mededingingswet wordt de bevoegdheid tot het opleggen van een last onder dwangsom voorgesteld, voor het geval geweigerd wordt inzage te verlenen in zakelijke gegevens en bescheiden.

De gehele procedure voor het opleggen van een bestuurlijke boete, het zwijgrecht en de cautie, het verzegelingsrecht, de functiescheiding en bevoegdheid zonodig assistentie van de politie in te roepen volgt zo veel mogelijk de regeling in de Mededingingswet. Op onderdelen moet voor dit specifieke wetsvoorstel in een enkele afwijking daarvan worden berust. (Artikel I, onderdeel G, van het wetsvoorstel – artikelen 45h en 45i van de Loodsenwet.)

Bij de vaststelling van een boetebesluit gelden de waarborgen die de Algemene wet bestuursrecht en de Mededingingswet bieden. In ieder geval dient toetsing aan het evenredigheidsbeginsel plaats te vinden. In het wetsvoorstel Vierde tranche Algemene wet bestuursrecht wordt het recht betreffende bestuurlijke boetes nieuw gecodificeerd. Daarnaast zal de raad van bestuur van de NMa voor de toepassing van deze wet boeterichtsnoeren ontwikkelen. Het ligt in de rede dat die boeterichtsnoeren niet zullen verschillen van de bestaande richtsnoeren¹. Een boeteplegging behoeft dan ook niet te leiden tot (indirecte) consequenties voor de continuïteit van het Loodswezen, en daarmee, de veiligheid van de scheepvaart. Van de NMa mag verder worden verwacht dat bij het opleggen van een bestuurlijke boete rekening wordt gehouden met de eigen aard en de draagkracht van de sector. Onder omstandigheden kan een opgelegde boete immers ten laste van het inkomen van loodsen komen. Ook mag van de NMa worden verwacht dat overtreding van een procedureel voorschrift anders wordt bejegend dan overtreding van een materieel voorschrift. Zo nodig kan de minister van Verkeer en Waterstaat op grond van het voorgestelde artikel 45e van de Loodsenwet een beleidsregel vaststellen.

Wat de vermogensrechtelijke gevolgen van de oplegging van boetes en dwangsommen betreft, komen bestuurlijke boetes ten bate aan de staat. Een boete kan worden opgelegd aan elke daarvoor in aanmerking komende natuurlijke of rechtspersoon. Dat kan dus de Nlc zijn, een regio-

¹ Zie de Richtsnoeren boetetoemeting, Stort. 2001, 248. Zie ook www.nmanet.nl/Wet_en_regelgeving/richtsnoeren/Richtsnoeren_boetetoemeting.

nale loodsencorporatie, of zelfs, onder omstandigheden, één of meer individuele registerloodsen, al dan niet in maatschapsverband.

De ingewikkelde juridische en financiële structuur van het Loodswezen noodzaakt tot het voorstellen van een eigenstandige regeling over de inning van verbeurde boetes en dwangsommen. Het is duidelijk dat de Nlc, de regionale loodsencorporaties en de maatschappen niet over enig vermogen beschikken waaruit de boete of dwangsom kan worden voldaan. Daar komt nog bij dat de maatschappen rechtspersoonlijkheid missen en als zodanig ook niet deelnemen aan het rechtsverkeer. Zij zijn daarom ook niet eenvoudig in rechte aan te spreken. Daarnaast hebben maatschappen geen afgescheiden vermogen zodat het verhaal van een boete of dwangsom van een van de maatschappen zou dwingen tot het aanspreken in rechte van alle maten. Een effectieve invordering van een boete of dwangsom bij de Nlc, de rlc's en de maatschappen is dan ook zonder specifieke maatregelen problematisch.

De krachtens de Scheepvaartverkeerswet aangewezen organisaties hebben wel vermogen. Die organisaties zijn immers belast met de inning van de loodsgelden en voeren bovendien het financiële beheer voor het gehele Loodswezen. Wel is het zo dat de aangewezen organisaties op grond van de Financiële verordening Loodswezen en het Financieel besluit Loodswezen deze gelden moeten uitkeren aan de maatschappen. Om die reden wordt voorgesteld dat wanneer een boete of dwangsom is opgelegd aan de Nlc, een rlc of de maatschappen, die organisaties bevoegd zijn de verbeurde boete of dwangsom te voldoen uit de totale loodsgeldopbrengsten, respectievelijk het gedeelte van loodsgeldopbrengsten dat voor de desbetreffende rlc of maatschap door de innende organisatie wordt gehouden. Om te voorkomen dat dit boete-verhaal wordt gefrustreerd door de geldende verdelingsregels voor de loodsgeldopbrengsten is geregeld dat het verhaal van een opgelegde bestuurlijke boete en een verbeurde dwangsom boven die verdelingsregels gaat.

Naar aanleiding van de reactie van de Nlc op het voorontwerp zij nog opgemerkt dat de regeling van de vermogensrechtelijke gevolgen inderdaad ongebruikelijk is. De uitzonderlijke structuur van het Loodswezen maakt de voorgestelde maatregel echter onvermijdelijk. Gelet op de onderlinge verwevenheid van de publiekrechtelijke en privaatrechtelijke organisatieonderdelen en de daarmee samenhangende financiële vervlochtenheid van het Loodswezen is het uiteindelijk ook niet onredelijk dat een verbeurde dwangsom of boete op het vermogen van de bedrijfsorganisatie wordt verhaald. Op die manier wordt het financiële nadeel gespreid over de gehele organisatie, wat het nalevingsgedrag van het collectief zal bevorderen.

Het Loodswezen kan er zelf voor kiezen of het de vermogensrechtelijke gevolgen van een aan één individuele registerloods toe te rekenen overtreding aan de desbetreffende loods doorberekent. Het kan daartoe gebruik maken van zijn verordenende bevoegdheid, zodat tuchtrechtelijke bejegening mogelijk is. Ook is een privaatrechtelijke oplossing denkbaar in vorm van wijziging van de maatschapsovereenkomsten.

Voor afwentelingseffecten van bestuurlijke boetes of dwangsommen hoeft in beginsel niet te worden gevreesd. De raad van bestuur van de NMa zal deze effecten met behulp van de bevoegdheid om correcties op de tarieven te kunnen aanbrengen, kunnen voorkomen.

Op het daartoe meest geëigende moment in de wetgevingsprocedure zal dit wetsvoorstel nog in lijn worden gebracht met het reeds bij de Tweede Kamer aanhangige wetsvoorstel wijziging van de Mededingingswet als gevolg van de evaluatie van die wet¹. Dat wetsvoorstel bevat wijzigingen van de procedures die leiden tot het opleggen van bestuurlijke boetes en een uitbreiding van de bevoegdheden van de raad van bestuur NMa.

¹ Kamerstukken II 2004/05, 30 071, nrs. 2-3.

6.3 Last onder bestuursdwang

Gelet op het belang van het systeem van kostentoe rekening voor de gehele cyclus van prijsvorming voor het loodsen en beloodsen van zeeschepen, is het belangrijker dat bij een nalaten om aan deze verplichting te voldoen, de verplichting alsnog volledig wordt nagekomen, dan dat de overtreder wordt bestraft. Het ligt daarom in de rede dat wanneer de ledenvergadering van de Nlc zou nalaten een systeem voor kostentoe rekening vast te stellen en aan de raad van bestuur van NMa voor te leggen, dat de raad van bestuur van de NMa de ledenvergadering van de Nlc onder aanzegging van bestuursdwang de last kan opleggen dit systeem alsnog vast te stellen, of dit zonedig zelf te doen. Om die reden wordt voorgesteld de desbetreffende verplichting door middel van het opleggen van een last onder bestuursdwang te handhaven (artikel I, onderdeel H, van het wetsvoorstel – artikel 46, tweede lid, van de Loodsenwet).

7. Rechtsbescherming

Tegen besluiten die door de raad van bestuur van de NMa worden genomen staat rechtsbescherming open. Gelet op de aard van het wetsvoorstel is overwogen voor de vormgeving van de rechtsbescherming zo veel mogelijk aan te sluiten bij de Mededingingswet en de wetgeving waarin sectoraal mededingingsrecht is geregeld. Dat zou betekenen dat voor het beroep op de administratieve rechter in eerste aanleg de rechtbank te Rotterdam bevoegd is, met hoger beroep op het College van Beroep voor het bedrijfsleven. Bij nadere afweging is echter besloten niet tegen alle besluiten op grond van deze wet beroep op de administratieve rechter in twee instanties open te stellen. De reden daarvoor is de volgende. De hele procedure van tariefvaststelling doorloopt telkens een jaarlijkse cyclus. Eventuele geschillen zullen zich vooral voordoen tegen het uiteindelijke tariefbesluit. Het cyclische karakter van de procedure tot vaststelling van het tarief brengt met zich dat het tariefbesluit in het ene jaar medebepalend zal zijn voor het tariefbesluit van het daaropvolgende jaar. Het is daarom in het belang van zowel de markttoezichthouder als het Loodswezen en de scheepvaartsector dat de onzekerheid over de hoogte en samenstelling van de tarieven zo kort mogelijk duurt. Jarenlange opgestapelde procedures over reeksen van beslissingen kunnen het toezicht nodeloos belemmeren en zijn ook voor de sector weinig aantrekkelijk. Rechtspraak in één instantie kan dit voorkomen. De gebruikelijke doorlooptijden in aanmerking nemend, moet het mogelijk zijn binnen één jaar een einduitspraak te verkrijgen over een tariefbesluit. Gelet op de aard van de materie wordt daarom voorgesteld beroep open te stellen op de rechtbank te Rotterdam en hoger beroep op het College van Beroep voor het bedrijfsleven, echter met uitzondering van tariefbesluiten (artikel I, onderdeel K, van het wetsvoorstel – artikel 60, eerste lid, van de Loodsenwet).

Onder het bestaande recht worden de loodsgeldtarieven vastgesteld bij regeling van de minister van Verkeer en Waterstaat. Die regelingen dienen te worden aangemerkt als algemeen verbindend voorschrift. Bezwaar en beroep bij de administratieve rechter tegen algemeen verbindende voorschriften stuit af op artikel 8:2 van de Awb. Vaststelling van de loodsgeldtarieven door de raad van bestuur van de NMa zal aan het rechtskarakter van de vaststelling van de loodsgeldtarieven weinig veranderen. Aangezien het evident is dat tegen een dergelijk besluit, gelet op de daarbij betrokken belangen, beroep op de administratieve rechter behoort open te staan, is er voor gekozen om – in zoverre in afwijking van de Awb – beroep tegen een dergelijk besluit bij het College van Beroep voor het bedrijfsleven mogelijk te maken.

Indien geen aanvullende maatregelen worden genomen, zou introductie van beroep op het College van Beroep voor het bedrijfsleven betekenen dat verschillende rechters oordelen over de toepassing van de Loodsenwet. Immers, rechtsbescherming ten aanzien van de gedeelten van de Loodsenwet die niet het markttoezicht betreffen is thans in eerste instantie aan de bevoegde rechtbank opgedragen en in hoger beroep aan de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State. Dit beginsel lijdt uitzondering voor tuchtzaken op grond van artikel 28 van de Loodsenwet. Daar is het tuchtcollege loodsen rechter in eerste aanleg. In hoger beroep oordeelt het College van Beroep voor het bedrijfsleven op grond van de Wet tuchtrechtspraak bedrijfsorganisatie 2004. De uitzondering voor tuchtzaken is niet bezwaarlijk. Tuchtzaken zijn van andere aard dan bestuursrechtelijke geschillen. In bestuursrechtelijke geschillen is het bezwaarlijker om verschillende rechters de uitleg van dezelfde wet op te dragen. Om die reden is besloten om in het vervolg alle bestuursrechtelijke geschillen voortvloeiend uit de toepassing van de Loodsenwet op te dragen aan het College van Beroep voor het bedrijfsleven. Tot een toename van de werklast van het College zal het enkele feit van deze doelmatigheidsmaatregel niet leiden. Voor zover bekend hebben zich sinds 1988 geen bestuursrechtelijke geschillen voorgedaan over de toepassing van de Loodsenwet. Niettemin wordt een overgangsbepaling voor eventuele aanhangige geschillen voorgesteld (artikel XI van het wetsvoorstel). Ten aanzien van besluiten van de raad van bestuur van de NMa tot oplegging van een bestuurlijke boete wordt in lijn met het wetsvoorstel Vierde tranche Algemene wet bestuursrecht voorgesteld om tegen deze besluiten ook beroep in twee instanties open te stellen artikelen I, onderdeel K, (artikel 60, derde lid, van de Loodsenwet) en III van het wetsvoorstel). Besluiten tot oplegging van een bestuurlijke boete zijn immers aan te merken als bestraffende sancties. Voor zover deze sancties daardoor ook kunnen worden aangemerkt als strafvervolgning in de zin van artikel 14 van het Internationaal verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten¹, dient ingevolge het vijfde lid van dat artikel hoger beroep mogelijk te zijn. In de meeste gevallen dient voorafgaand aan het beroep op de rechter een bezwaarschriftprocedure te worden gevolgd. Overwogen is om de bezwaarschriftprocedure in zijn geheel uit te sluiten, om het aantal procedures zo veel mogelijk te beperken. Nu het nieuwe artikel 7:1a van de Awb een regeling geeft voor het achterwege laten van de bezwaarschriftprocedure op verzoek van de belanghebbende en met instemming van het bestuursorgaan, kunnen partijen zelf beslissen of zij van deze mogelijkheid gebruik willen maken. De NMa heeft voor dergelijke gevallen beleid geformuleerd². Van de mogelijkheid om de bezwaarschriftfase over te slaan wordt in mededingingszaken nog maar beperkt gebruik gemaakt. Er zijn veel inspanningen verricht om procedures over de tarieven zo veel mogelijk te voorkomen. Ook over de betekenis en de inhoud van het systeem van kostentoerekening is tussen de betrokken partijen intensief overlegd. Toch zullen na invoering van de in dit wetsvoorstel voorgestelde maatregelen de bestaande verhoudingen tussen het Loodswezen en de overheid in belangrijke mate wijzigen. Het is daarom, net als bij de mededingingswetgeving voor andere sectoren, niet uit te sluiten dat die verhoudingen vroeg of laat mede door de rechter zullen worden vormgegeven.

Thans is geen werkelijk betrouwbare schatting te maken van het aantal procedures dat wordt verwacht van de zijde van het Loodswezen, of van de zijde van andere belanghebbenden. Onder die laatste categorie zullen met name reders en andere exploitanten van zeeschepen moeten worden verstaan, die uiteindelijk het loodsgeld moeten voldoen. Havenbesturen zullen waarschijnlijk minder snel een rechtstreeks betrokken belang aannemelijk kunnen maken. Het eindoordeel ter zake is aan de rechter. De uitkomsten van eventuele procedures zullen van groot belang zijn in de periodieke evaluatie van de maatregelen. Toch is het reëel uit te gaan van

¹ Trb. 1978, 177.

² Bekendmaking directeur-generaal van de NMa inzake inwerkingtreding van de Wet rechtstreeks beroep, Stcrt. 2004, nr. 168.

de aanname dat zich in de eerste drie jaar één geschil per jaar zal voordoen, waarbij mogelijk meer dan één belanghebbende beroep instelt.

8. Evaluatie

In het meergenoemde kabinetsbesluit is aangegeven dat de voorgestelde maatregelen slechts op de lange termijn kunnen worden verwezenlijkt. Oplossing van de prepensioenproblematiek vergt een termijn van ongeveer vijftien jaar. Het afschaffen van de kruisfinanciering wordt voorzien in een periode van acht tot tien jaar. Dergelijke periodes zijn te lang om een goed uitzicht te hebben op de wijze waarop de het Loodswezen en de scheepvaart- en havensector zich als gevolg van de voorgestelde maatregelen zullen ontwikkelen. Om die reden wordt voorzien in een periodiek terugkerende evaluatieverplichting (artikel XIII van het wetsvoorstel). Om de vijf jaar wordt bezien wat de effecten zijn geweest van de voorgestelde maatregelen. Rapportage van deze effecten zal plaatsvinden aan de Staten-Generaal. Zonodig gaan deze rapportages vergezeld van wijzigingsvoorstellen.

9. Maatschappelijke kosten en baten, bedrijfseffecten, bestuurlijke lasten, administratieve lasten

9.1 Maatschappelijk kosten en baten, bedrijfseffecten

Algemene effecten

Van het markttoezicht op registerloodsen wordt verwacht dat het in staat is het marktfalen – waarvan thans sprake is – zo niet kan herstellen, dan toch ten minste kan compenseren. Heel in het algemeen gesproken wijst onderzoek¹ uit dat sectorspecifiek markttoezicht in het algemeen aanleiding geeft tot daling van de kosten en prijzen op een bepaalde markt. Wel is het zo dat de beoogde effecten mede worden bepaald door de wijze van regulering van het toezicht. Zoals reeds aangegeven in paragraaf 2 van deze memorie is ieder sectorspecifiek markttoezicht min of meer op zichzelf staand. Uit bestaande ervaringen met sectorspecifiek markttoezicht kan daarom niet heel veel worden afgeleid dat direct toepasbaar is bij dit wetsvoorstel.

Door de verplichting voor het Loodswezen kostenconforme tarieven te hanteren en de mogelijkheid doelmatigheidsprikkels te geven is verzekerd dat maximaal gerechtvaardigde tarieven in rekening worden gebracht, en dat excessieve tariefstelling wordt vermeden. Deze maatregelen zullen moeten leiden tot een zekere druk op de kostprijzen. Die druk zal zich kunnen vertalen in minder snel stijgende loodsgeldtarieven. Het voorstel heeft geen milieueffecten. Een milieueffectentoets is daarom niet uitgevoerd.

Effecten voor het Loodswezen

De enkele invoering van de grondslag voor een geheel nieuwe loodsgeldtariefstructuur behoeft niet te leiden tot financiële achteruitgang voor het Loodswezen. Dat is in ieder geval geen doelstelling van dit wetsvoorstel. Niettemin heeft dit wetsvoorstel onvermijdelijk financiële gevolgen voor het Loodswezen.

Door de arbeidsvergoeding voor registerloodsen te fixeren op het niveau van het jaar 2003 (overigens in combinatie met een indexering) vloeit de tussen 2004 en het jaar van inwerkingtreding van de wet verkregen omzetsijging terug naar de scheepvaartsector. De wijze waarop dit gebeurt is nog niet bepaald. Toezichthouder, Loodswezen en sector zullen onderling moeten bespreken of dit effect zich zal vertalen in een tariefaanpassing, een verhoging van de reserveringen voor de oplossing van de prepensioenproblematiek (waardoor de op langere termijn noodzakelijke structurele tariefaanpassingen eerder kunnen worden gerealiseerd) of een

¹ Literatuurstudie naar de kosten en baten van markttoezichthouders, hoofdrapport in opdracht van het ministerie van Economische Zaken door SEOR-ECRI, 4 mei 2004, bijlage bij de brief van de minister van Economische Zaken aan de voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal van 29 juni 2004, Kamerstukken II 2003/04, 29 200, XIII, nr. 50. Zie ook Jaarverslag NMa over 2005, Den Haag, 2006, blz. 80 e.v..

combinatie van deze maatregelen. Het financiële effect hiervan is aanzienlijk. Vooralsnog wordt uitgegaan van een bedrag tussen de € 20 mln en € 30 mln.

Voor de jaren gerekend vanaf het jaar van inwerkingtreding van de wet zullen zogeheten overwinsten met een vertraging van twee jaar naar de scheepvaartsector worden teruggesluisd. Is er sprake van een verliespositie, dan zal een tariefsverhoging na twee jaar noodzakelijk zijn om dit verlies te compenseren. Het valt onmogelijk te voorspellen hoe zich dit in de komende vijf jaar zal ontwikkelen. De wereldwijde economische groei lijkt vooralsnog wel te wijzen op een toename van het scheepvaartaanbod in de Nederlandse havens. Dit zal zich vertalen in een omzetgroei voor het Loodswezen.

De fixatie van de arbeidsvergoeding voor registerloodsen en de transparante inzet van loodsen in termen van verhouding tussen brug- en beschikbaarheidsuren stimuleren het Loodswezen tot een zo efficiënt mogelijke inzet van registerloodsen. Het Loodswezen wordt op deze manier gestimuleerd tot een (verdere) efficiency in het plannings- en beloodsingsproces dat mogelijk kan leiden tot een groter aantal verrichtingen per registerloods. De omvang van het loodsencorps (thans ongeveer 425 registerloodsen) zal naar verwachting in ieder geval niet als gevolg van dit wetsvoorstel toenemen.

Los van dit wetsvoorstel zal het in paragraaf 2.7 van deze memorie geschetste beleid van beheerste flexibilisering van de loodsplicht worden voortgezet. Mogelijk zal dit wel leiden tot enige afname van het loodsencorps.

Grofweg kan hetzelfde worden opgemerkt voor het ondersteunend personeel. Opgemerkt zij nog wel dat het Loodswezen al geruime tijd werkt aan de vervanging van oude loodsvaartuigen door moderne loodstenders. Dit proces leidt tot een afname van het aantal varende personeelsleden.

Effecten voor de scheepvaartsector

Door de gecontroleerde afbouw van de kruisfinanciering zal met name de grotere scheepvaart in alle havengebieden gaan profiteren van lagere tarieven. Dit is met name gunstig voor de zich snel ontwikkelende «deep sea» containervaart, de grote bulkvaart voor erts en kolen en de tankervaart. De kleine scheepvaart zal door de afbouw van de kruissubsidies worden geconfronteerd met tariefstijgingen. Termijn en tempo van de tariefaanpassingen (zie paragraaf 4.2.3 van deze memorie) zijn echter zodanig gekozen dat de kleinere scheepvaart de hogere kosten kan accommoderen in de dagkosten van het schip. Hierbij moet bedacht worden dat een kosten voor een loodsreis naar een noordelijke haven in relatief opzicht op de langere termijn aanmerkelijk zal stijgen, maar dat het in de huidige termen om absolute bedragen gaat die aanmerkelijk lager zijn dan een loodsreis naar Amsterdam of Rotterdam. Tenslotte wordt verwacht dat voor een deel van de scheepvaart de effecten neutraal zijn. Dat zal met name gelden voor de «short sea» containervaart.

Aangezien de loodsgelden in de regel slechts een relatief klein deel vormen van de totale havenaanloopkosten wordt niet verwacht dat door het stijgen van de loodsgeldtarieven voor de kleinere scheepvaart ladingstromen zullen worden verlegd. De afname van de loodsgeldtarieven zal naar verwachting evenmin leiden tot een toename van de grote scheepvaart naar de Nederlandse zeehavens. Het loodsgeld, uitgedrukt in een percentage van de dagkosten van een groot schip, of in een percentage van de kosten van vervoer van per ton lading zijn gering, en bovendien variërend naar gelang de aard van de lading.

9.2 Bestuurlijke lasten, gevolgen voor de rijksbegroting

Ten behoeve van de uitvoering van de in dit wetsvoorstel opgenomen maatregelen, dient de capaciteit van de Vervoerkamer van de NMa te

worden uitgebreid met 1 f.t.e. Verder zijn aan die uitbreiding enige bureaunkosten verbonden. Hiermee is een bedrag gemoeid van € 0,12 mln. per jaar. Naast deze personele kosten is een bedrag van € 0,1 mln. per jaar benodigd voor het doen van onderzoek. Tenslotte wordt een bedrag van € 0,1 mln. voorzien voor eenmalige onderzoekskosten voor de opzet van het kostentoerekeningssysteem. Deze bedragen worden gefinancierd uit het reeds in de begroting van het ministerie van Verkeer en Waterstaat opgenomen programmabudget voor de financiering van de taken die de NMa ten behoeve van het ministerie verricht. Het wetsvoorstel heeft daarom geen gevolgen voor de rijksbegroting.

9.3 Administratieve lasten en nalevingskosten

Het wetsvoorstel heeft gevolgen voor de administratieve lasten. Enerzijds is er sprake van een toename van de administratieve lasten, anderzijds van een afname. Per saldo leidt het wetsvoorstel tot een toename van deze lasten. Er is sprake van administratieve lasten aan de zijde van het Loodswezen en aan de zijde van de sector.

Wat betreft de *administratieve lasten aan de zijde van het Loodswezen* worden alle lasten toegerekend aan Nederlands Loodswezen B.V., ook al rust de desbetreffende verplichting op een van de publiekrechtelijke organen van het Loodswezen. Dit is reëel, aangezien de feitelijke last rust op Nederlands Loodswezen B.V.. In onderstaande berekening worden daarom alle lasten toegerekend aan één bedrijf, Nederlands Loodswezen B.V.. Administratieve lasten zijn verbonden aan het kostentoerekeningssysteem, aan de werkzaamheden verbonden aan het doen van voorstellen voor de loodsgeldtarieven, aan het doen van voorstellen voor de overige tarieven, aan het opstellen van de diverse verantwoordingen en aan het opstellen van een benchmark.

Kostentoerekeningssysteem

Onderscheiden worden de volgende activiteiten: opstellen van een concept (2080 uur), het houden van informatiebijeenkomsten met de loodsen (896 uur), voorafgaand voor overleg in de ledenvergadering van de Nlc (16 uur), het houden van een ledenvergadering van de Nlc (600 uur), het inzenden van het voorstel naar de sector (8 uur), het horen van de sector (40 uur), het verwerken van commentaar (40 uur), het inzenden van het voorstel aan de NMa (8 uur) en het toelichten van het voorstel en het voeren van overleg daarover met de NMa (48 uur).

De relatief hoge uitkomst van de posten informatiebijeenkomsten en ledenvergadering wordt verklaard doordat de last toevalt aan een groot aantal loodsen die aan de desbetreffende bijeenkomsten deelnemen. Alle activiteiten worden gewaardeerd tegen een intern uurtarief van € 60,=. Dit resulteert in een belasting van € 224 160,= voor de vaststelling van een kostentoerekeningssysteem. Het kostentoerekeningssysteem wordt eenmaal per vijf jaar vastgesteld. De jaarlast bedraagt derhalve $0,2 \times € 224 160,=$, zijnde € 44 832,=.

Tariefvoorstel loodsgeldtarieven

Onderscheiden worden de volgende activiteiten: verzamelen basisgegevens loodsreizen (320 uur), verzamelen basisgegevens kosten (120 uur), het opmaken en versturen van de voorstellen naar de sector (48 uur), het horen van de sector (144 uur), het verwerken van commentaar (96 uur), het inzenden naar de NMa (48 uur) en het toelichten en het voeren van overleg daarover met de NMa (48 uur). Bij deze post wordt tekens uitgegaan van zes tariefvoorstellen per jaar en een zekere marge voor overheadlasten voor de Nlc.

Alle activiteiten worden gewaardeerd tegen een intern uurtarief van € 60,=. Dit resulteert in een bruto jaarlast van € 49 440,=.

Op dit bedrag moeten de uit het huidige stelsel voortvloeiende administratieve lasten in mindering worden gebracht. Deze lasten zijn tot dusverre niet eerder als zodanig geïdentificeerd. Ook deze lasten zijn daarom berekend.

Onderscheiden worden de volgende activiteiten: verzamelen basisgegevens reizen (320 uur), het opmaken en verzenden van een tariefvoorstel aan de sector (8 uur), het horen van de sector (96 uur), het verwerken van commentaar (16 uur), het inzenden aan het ministerie van Verkeer en Waterstaat (8 uur) en het toelichten van het voorstel aan het ministerie van Verkeer en Waterstaat (8 uur).

Alle activiteiten worden gewaardeerd tegen een intern uurtarief van € 60,=. Dit resulteert in een jaarlast van € 27 360,=.

Uiteindelijk is met de totstandkoming van de loodsgeldtarieven een netto jaarlast van € 22 080,= gemoeid.

Tariefvoorstel overige tarieven

Onderscheiden worden de volgende activiteiten: verzamelen basisgegevens (16 uur), het opmaken van voorstellen en het inzenden naar de NMa (8 uur) en het toelichten van de voorstellen en het voeren van overleg daarover bij de NMa (8 uur). Bij deze post wordt uitgegaan van drie tarieven (inzage van de door de Nlc bijgehouden registers, de EG-verklaring registerloods en opleiden en examineren verklaringhouders) die elk jaar worden bijgesteld.

Alle activiteiten worden gewaardeerd tegen een intern uurtarief van € 60,=. Dit resulteert in een jaarlast van € 1920,=. Het bestaande stelsel van regelgeving kent geen administratieve lasten voor deze tarieven.

Verantwoordingen en benchmark

Onderscheiden worden een kwalitatieve en een kwantitatieve verantwoording en een benchmark.

Bij de kwalitatieve verantwoording worden de volgende activiteiten onderscheiden: het regionaal verzamelen van gegevens (1920 uur), het opstellen van rapportages (240 uur), het extern valideren van de rapportages (80 uur), het horen van de sector (144 uur), het verwerken van commentaar (96 uur), het opstellen en van eindrapportages en het inzenden aan de NMa (48 uur) en het toelichten van de rapportage aan de NMa.

Bij de kwalitatieve rapportages gaat het om telkens 6 rapportages, of één deelrapportage per tariefgebied. Dit verklaart de relatief hoge schatting van het aantal uren. Het verzamelen van gegevens wordt gewaardeerd tegen een intern uurtarief van € 45,=. Het extern valideren wordt gewaardeerd tegen een extern uurtarief van € 150,=. Alle overige posten worden gewaardeerd tegen een intern uurtarief van € 60,=. Dit resulteert in een jaarlast van € 132 960,=.

Bij de kwantitatieve verantwoording worden de volgende activiteiten onderscheiden: verzamelen basisgegevens kosten (120 uur), opstellen rapportage (40 uur), valideren door registeraccountant (80 uur), het gereedmaken en verzenden van de rapportage naar de sector (8 uur), het horen van de sector (48 uur), het verwerken van commentaar (16 uur), het gereedmaken en inzenden aan de NMa (8 uur) en het toelichten van de rapportage aan de NMa (48 uur).

Bij de kwantitatieve rapportage gaat het in beginsel om één rapport, dat mogelijk wel in regionaal verband wordt besproken. Er zal een belangrijke overlap zijn met de verplichte vennootschapsrechtelijke jaarverslaggeving. Het extern valideren wordt gevalideerd tegen een extern uurtarief van € 150,=. Alle overige posten worden gewaardeerd tegen een intern uurtarief van € 60,=.

Dit resulteert in een jaarlast van € 29 280,=.

Bij de benchmark worden als activiteiten onderscheiden: verzamelen van basisgegevens (400 uur), het opstellen van een rapportage (80 uur), het

inzenden aan de NMa (8 uur), en het toelichten en bespreken van de rapportage met de NMa (48 uur). Het verzamelen van gegevens en het opstellen van een rapport wordt gewaardeerd tegen een extern uurtarief van € 150,-. Alle overige posten worden gewaardeerd tegen een intern uurtarief van € 60,-. Dit resulteert in een jaarlast van € 37 680,-.

Tenslotte is het mogelijk dat het Loodswezen nog een bezwaaren beroepsprocedure zal volgen tegen één of meer besluiten van de NMa. Hiervan is op voorhand geen betrouwbare schatting te maken. Er wordt van uitgegaan dat in de eerste vijf jaar deze activiteit eenmaal per jaar zal voorkomen. Er wordt niet van een jaarlijkse last uitgegaan. Verondersteld wordt dat de nieuwe verhoudingen zich in twee jaar voldoende zullen uitkristalliseren, waarna het voeren van procedures niet nodig meer is. Er wordt daarom gerekend met een éénmalige last, die dubbel wordt geteld. Met het voeren van een procedure zal aan interne voorbereiding 200 uur worden besteed. Deze activiteit wordt gewaardeerd tegen een uurtarief van € 60,-. Dit resulteert in een bedrag van € 12 000,-. Aangenomen wordt verder dat een advocaat 200 declarabele uren besteedt aan een procedure. Die declarabele uren worden gewaardeerd tegen een tarief van € 250,-. Dit resulteert in een bedrag van € 50 000,-. Per procedure wordt zodoende € 62 000,- besteed. Totaal wordt zodoende € 124 000,- aan eenmalige lasten besteed.

De bruto toename van de administratieve lasten aan de zijde van het Loodswezen bedraagt € 296 112,- per jaar. De netto toename van de administratieve lasten aan de zijde van het Loodswezen bedraagt € 268 752,- per jaar. Voorts zijn er € 124 000,- aan eenmalige lasten. Daarnaast wordt rekening gehouden met nalevingskosten in de vorm van extra aanpassingen en onderhoud van administratieve en ICT-systemen van € 2400,- per jaar.

Bovenstaande cijfers berusten op een door het Loodswezen gemaakte schatting, gebaseerd op redelijk onderbouwde aannames met betrekking tot de geraamde uren. De ramingen bleken qua ordegrrootte redelijk overeen te komen met een onafhankelijk daarvan gemaakte ambtelijke schatting.

Wat betreft de administratieve lasten aan de zijde van het haven- en scheepvaartbedrijfsleven wordt uitgegaan van betrokkenheid van telkens 10 vertegenwoordigers van de hele sector bij elke handeling, omdat thans nog niet met voldoende zekerheid is te zeggen hoeveel vertegenwoordigers in de regionale commissies zitting zullen nemen. Het getal van 10 vertegenwoordigers komt overeen met het gemiddeld aantal deelnemers in de Overleggroep Loodsgeldtarieven.

Administratieve lasten zijn verbonden aan het bespreken van het kosten-toerekeningssysteem, het bespreken van voorstellen voor de loodsgeldtarieven en het bespreken van de verantwoordingen. Er wordt niet uitgegaan van kosten voor het voeren van procedures.

Kostentoerekeningssysteem

Uitgegaan wordt van een totale besteding van 40 uur aan het intern (binnen de eigen organisatie) en extern (met het Loodswezen) bespreken van het concept systeem. Deze uren worden gewaardeerd tegen een intern uurtarief van € 60,-. Dit resulteert in een totale last van € 24 000,-. Het kostentoerekeningssysteem wordt eenmaal in de vijf jaar vastgesteld. Dit resulteert in een jaarlast van $0,2 \times € 24\ 000,-$, zijnde € 4800,-.

Tariefvoorstel loodsgeldtarieven

Uitgegaan wordt van een totale besteding van 15 uur per vertegenwoordiger aan het intern en extern bespreken van het desbetreffende tariefvoorstel, of de desbetreffende tariefvoorstellen. In totaal wordt daarvoor

dan 150 uur geramd. Deze uren worden gewaardeerd tegen een intern uurtarief van € 60,=. Dit resulteert in een bruto jaarlast van € 9000,=. Op dit bedrag moeten de uit het huidige stelsel voortvloeiende administratieve lasten in mindering worden gebracht. Deze lasten zijn tot dusverre niet eerder als zodanig geïdentificeerd. Ook deze lasten zijn daarom berekend.

Uitgaande van 10 vertegenwoordigers in de Overleggroep Loodsgeldtarieven die elk over één jaarlijks tariefvoorstel telkens 2 maal 2 uur vergaderen en in totaal 2 uur voorbereidingstijd nodig hebben, resulteert een bestaande jaarlast van € 3600,=.

De netto jaarlast voor de sector van haven- en scheepvaartbedrijven wat betreft de loodsgeldtarieven bedraagt zodoende € 5400,=.

Verantwoordingen

Uitgegaan wordt van een totale besteding van 4 uur per vertegenwoordiger aan het intern en extern bespreken van de kwalitatieve en de kwantitatieve concept-verantwoordingen. In totaal levert dit 40 uur op. Deze uren worden gewaardeerd tegen een intern uurtarief van € 60,=. Dit resulteert in een bruto jaarlast van € 2400,=.

De bruto toename van de administratieve lasten aan de zijde van de sector haven- en scheepvaartbedrijfsleven bedraagt € 16 200,= per jaar. De netto toename van de administratieve lasten aan de zijde van het haven- en scheepvaartbedrijfsleven bedraagt € 12 600,= per jaar.

Eindresultaat

Dit wetsvoorstel leidt tot een bruto toename van administratieve lasten van € 312 312,= per jaar, tot een besparing op administratieve lasten van € 30 960,= per jaar en tot een netto toename van administratieve lasten van € 281 352,= per jaar. Daarnaast is er een eenmalige last van € 124 000,=.

Het wetsvoorstel leidt tevens tot nalevingskosten van € 2400,= per jaar. Aan dit wetsvoorstel zijn geen administratieve lasten voor burgers verbonden. Het wetsvoorstel leidt evenmin tot administratieve lasten voortvloeiend uit subsidieverhoudingen.

Advisering Actal

Een voorontwerp van dit wetsvoorstel is voorgelegd aan het Adviescollege toetsing administratieve lasten (Actal). Actal heeft besloten dit wetsvoorstel niet te selecteren voor een toets.

10. Consultaties en uitvoeringstoets

Een voorontwerp van dit voorstel is ter consultatie aangeboden aan de Nederlandse loodsenorganisatie, de Nationale Havenraad, de Vereniging van Rotterdamse Cargadoors, de Koninklijke Vereniging van Nederlandse Reders en een aantal bestuursorganen belast met het nautisch beheer. Reacties zijn ontvangen van de algemene raad van de Nlc, van de Nationale Havenraad, van de Koninklijke Vereniging van Nederlandse Reders (KVNR), van de Vereniging van Samenwerkende Bedrijven Eemsdelta, van de Regionale Commissie Noordelijke Zeehavens, van de Ondernemersvereniging Amsterdam (ORAM), van de Havenmeester van Rotterdam, van de directeur Scheepvaart van het Gemeentelijk Havenbedrijf Amsterdam en van Zeeland Seaports. Het aantal ontvangen reacties en de vele verschillende onderwerpen die daarin aan de orde worden gesteld maken het niet goed mogelijk om op elk onderscheiden punt in deze memorie aan te geven wat met de desbetreffende reactie is gedaan. Waar dit dienstig leek is dit gedaan. Aan alle partijen die hebben gereageerd is een reactie gezonden. Aan de algemene raad van de Nlc is een meer

gedetailleerde reactie gezonden, in aanmerking genomen het afzonderlijke belang van de corporatie.

Op deze plaats wordt ingegaan op enkele punten die niet worden overgenomen, en die niet elders in deze memorie worden behandeld.

De KVNR heeft bepleit de beperking van de aansprakelijkheid van de loods tot opzet en grove schuld (artikel 3 van de Loodsenwet) te laten vervallen. Dit wordt niet in overweging genomen. De argumenten die voor deze limitering zijn aangevoerd, zijn, ook bij herijking, nog onverkort van kracht. Verwezen zij daarvoor naar de parlementaire geschiedenis van de Loodsenwet¹. Daar kan nog aan worden toegevoegd dat, als het al mogelijk zou zijn een verzekeringsdekking te verkrijgen voor een ongelimiteerde aansprakelijkheid, de daarvoor verschuldigde premie naar alle waarschijnlijkheid de prijs van de loodsdienst significant zou opdrijven. De ORAM bepleit om tot marktwerking bij het loodsen van zeeschepen over te gaan zodra de prepensioenproblematiek is opgelost, ook wanneer dit voor 2019 het geval zou zijn. Dit wordt niet overweging genomen. In het kabinetsbesluit van 2004 is voldoende duidelijk vastgelegd dat marktwerking niet eerder dan 2019 wordt ingevoerd. Hierop wordt niet teruggekomen.

De raad van bestuur van de NMa is overeenkomstig artikel 12 van Appendix II van het Relatiestatuu EZ – NMa in de gelegenheid gesteld een uitvoerings- en handhavingstoets op een voorontwerp te verrichten. De raad van bestuur heeft aangegeven het wetsvoorstel uitvoerbaar en handhaafbaar te oordelen, mits op de procedure van instemming met het kostentoekeningssysteem afdeling 10.2.1 van de Algemene wet bestuursrecht van overeenkomstige toepassing wordt verklaard en wordt verzekerd dat een verplicht voorafgaand advies van een actuaaris wordt ingewonnen alvorens een besluit als bedoeld in artikel 27e, tweede lid, van de Loodsenwet te nemen.

ARTIKELSGEWIJS

Artikel I, onderdeel A

In dit onderdeel worden enige begripsbepalingen aan de Loodsenwet toegevoegd, teneinde zo nauw mogelijk bij de Mededingingswet aan te kunnen sluiten.

Artikel I, onderdeel B en D

De voorgestelde wijzigingen van de artikelen 13 en 21 van de Loodsenwet hebben tot doel de raad van bestuur van de NMa de bevoegdheid te verlenen om het tarief voor, respectievelijk het verzorgen van de opleiding voor registerloods op basis van een EG-verklaring, en het verstrekken van afschriften uit het loodsenregister vast te stellen.

Artikel I, onderdeel C

Dit artikelonderdeel is toegelicht in paragraaf 4.2.9 van het algemeen gedeelte van deze memorie.

Artikel I, onderdeel F

Dit onderdeel is grotendeels toegelicht in paragraaf 4 van het algemeen gedeelte van deze memorie. In het voorgestelde artikel 27I van de Loodsenwet is een grondslag opgenomen om een aantal nader aangegeven onderwerpen bij algemene maatregel van de bestuur te regelen. Het ligt in de bedoeling om al deze onderwerpen in één algemene maatregel van bestuur op te nemen. Die maatregel zal het thans geldende Loodsgeldbesluit 1995 gaan vervangen. Het Loodsgeldbesluit 1995 zal bij

¹ Kamerstukken II 1987/88, 20 290, nr. 3.

de inwerkingtreding van dit wetsvoorstel overigens van rechtswege vervallen, aangezien aan dat besluit de grondslag als gevolg van de in artikel II van dit wetsvoorstel opgenomen maatregelen komt te ontvallen. In verband met de geleidelijke afbouw van de kruisfinanciering zal in de nieuwe algemene maatregel van bestuur overigens een betrekkelijk groot aantal onderdelen uit het Loodsgeldbesluit 1995 herkenbaar terugkeren. In het voorgestelde artikel 27h, eerste lid, van de Loodsenwet wordt verwezen naar een aantal bepalingen uit de Loodsenwet en de Scheepvaartverkeerswet. De desbetreffende bepalingen bevatten de grondslag voor diverse algemeen verbindende voorschriften die betrekking hebben op het loodsen, en voor de verordeningen van de Nlc. Met betrekking tot hetgeen in die voorschriften uitputtend is geregeld heeft de raad van bestuur van de NMa geen bevoegdheid tot het nemen van besluiten. De in het voorgestelde artikel 27j opgenomen verantwoordingsverplichting staat los van de jaarverslaggevingsplicht die op Nederlands Loodswezen B.V. rust ingevolge boek 2 van het Burgerlijk Wetboek. De in het voorgestelde artikel opgenomen verantwoording is specifiek bedoeld voor het markttoezicht. De daarbij te leveren gegevens zijn noodzakelijk om de rechtvaardiging van de tarieven en de efficiency van het Loodswezen te kunnen beoordelen.

Artikel I, onderdeel E

Dit artikelonderdeel is toegelicht in paragraaf 4.2.4 van het algemeen gedeelte van deze memorie.

Artikel I, onderdelen G tot en met K

Deze onderdelen zijn grotendeels toegelicht in de paragrafen 5 en 6 van het algemeen gedeelte van deze toelichting. Het voorgestelde artikel 45a van de Loodsenwet dient ter vervanging van het geldende artikel 49a van die wet, waarvan schrapping in onderdeel G wordt voorgesteld. In wetgevingstechnisch opzicht is het overzichtelijker alle bepalingen die betrekking hebben op het toezicht op de naleving in één hoofdstuk te plaatsen. Wel is van de gelegenheid gebruik gemaakt om de kring van ambtenaren die met het toezicht op de naleving van de Loodsenwet kan worden belast uit te breiden. Thans is deze kring beperkt tot de ambtenaren aan wie opsporingsbevoegdheid is verleend. Met name ten aanzien van het toezicht op de naleving van de Loodsenwet door certificaatloodsen bestaat behoefte aan de mogelijkheid ook één of meer ambtenaren van de Inspectie Verkeer en Waterstaat die niet tevens buitengewoon opsporingsambtenaar zijn te kunnen aanwijzen als toezichthouder.

Artikel II, onderdeel A

Deze wijziging van artikel 14a van de Scheepvaartverkeerswet heeft tot doel de raad van bestuur van de NMa de bevoegdheid te verlenen om het tarief voor de deelname aan de opleiding en examinering van verklaringhouders in de zin van het Besluit verklaringhouders Scheepvaartverkeerswet en het verstrekken van afschriften uit het Register loodsplicht kleine zeeschepen vast te stellen. Het betreft hier taken die krachtens de wet aan de registerloodsen zijn opgedragen.

Artikel II, onderdelen B en C

In de artikel 15 en 15a van de Scheepvaartverkeerswet dienen de voorgestelde veranderingen te worden aangebracht, aangezien de Loodsenwet in het vervolg zal voorzien in regeling van al hetgeen de tariefsvorming betreft. In de Scheepvaartverkeerswet blijft wel de verplichting gehandhaafd voor de kapitein om het loodsgeld te betalen. Regeling van de

loodsplicht en alle andere direct daaraan te relateren rechten en verplichtingen van de scheepvaart blijven om wetssystematische redenen in de Scheepvaartverkeerswet gehandhaafd. Afschaft is de mogelijkheid voor de algemene raad van de Nlc om ontheffing van de verplichting van betaling van het loodsgeld te verlenen. Van deze ontheffingsmogelijkheid is nooit gebruik gemaakt, aangezien de algemene raad zich altijd op het standpunt heeft gesteld dat dit alleen kan, wanneer de overheid het niet geïnde loodsgeld zou vergoeden. Bij de minister van Verkeer en Waterstaat ontbreekt principieel de bereidheid om deze vergoeding uit de algemene middelen te voldoen. Een daarmee zinloos geworden ontheffingsmogelijkheid kan dan maar beter verdwijnen.

Ook vanuit mededingingsoogpunt bestaat er bezwaar tegen deze ontheffingsmogelijkheid. Immers, daarmee kan, in elk geval in theorie, op niet transparante wijze dienstverlening gratis worden aangeboden. Dit is niet in overeenstemming met de bedoeling van het wetsvoorstel. Er is op zichzelf genomen geen principieel bezwaar tegen wanneer het Loodswezen, ter verwerving van maatschappelijke goodwill, bijvoorbeeld een nautisch evenement zou sponsoren. Zulke activiteiten behoren evenwel met de toezichthouder te worden afgestemd, aangezien die activiteiten van invloed zijn op de kostentoekening.

Artikel II, onderdeel D

Dit artikelonderdeel is toegelicht in paragraaf 4.1 van het algemeen gedeelte van deze memorie.

Artikel II, onderdeel E

Artikel 47 Scheepvaartverkeerswet is een uitgewerkte bepaling die kan worden geschrapt.

Artikel III

Dit artikel is toegelicht in paragraaf 7 van het algemeen gedeelte van deze memorie.

Artikelen IV tot en met IX

Bij de invoering van het markttoezicht en de nieuwe tariefstructuur is het noodzakelijk te regelen wanneer de nieuwe verplichtingen voor de eerste maal moeten worden gevolgd. De voorgestelde artikelen IV tot en met IX voorzien daarin. In artikel IV wordt voorgesteld éénmalig van de procedure van artikel 16, tweede en derde lid, van de Loodsenwet af te wijken. Indien die procedure zou moeten worden gevolgd, is het niet haalbaar binnen een maand tot wijziging van de Financiële verordening Loodswezen en de Dienstverleningsverordening registerloodsen te komen. De in de artikelen V, VI, VIII en IX opgenomen verplichtingen om voor de eerste maal een kostentoekeningssysteem, een besluit tot vaststelling van een schema voor besparingen voor de oplossing van de prepensioenproblematiek, een verantwoording en een benchmark op te stellen, spreken voor zichzelf. Artikel VII is toegelicht in paragraaf 4.2.5.2 van het algemeen gedeelte van deze memorie.

Artikel X

In dit artikel is een overgangsrechtelijke voorziening opgenomen om te voorkomen dat de bij inwerkingtreding van deze wet geldende loodsgeldtarieven en andere vergoedingen hun gelding verliezen. Deze tarieven blijven gelden tot zij zijn vervangen door tarieven die overeenkomstig het nieuwe recht zijn vastgesteld.

Artikel XI

Dit artikel is toegelicht in paragraaf 7 van het algemeen gedeelte van deze memorie.

Artikel XII

Dit artikel is toegelicht in paragraaf 4.1 van het algemeen gedeelte van deze memorie.

Artikel XIII

Dit artikel is toegelicht in paragraaf 8 van het algemeen gedeelte van deze memorie.

Artikel XIV

Er kan behoefte bestaan aan het differentiëren van de tijdstippen van inwerkingtreding van de verschillende bepalingen van dit wetsvoorstel. De voorgestelde inwerkingtredingsbepaling maakt dit mogelijk.

Artikel XV

Mede gelet op de omstandigheid dat op grond van artikel VII een ministeriële regeling moet worden vastgesteld, wordt voorgesteld aan dit wetsvoorstel, hoewel het in wetgevingstechnische zin niet gaat om een geheel nieuwe wet, toch een citeertitelbepaling toe te voegen. Het ligt overigens in de bedoeling om de nog vast te stellen lagere regelgeving, uit oogpunt van herkenbaarheid aan te duiden als Besluit, respectievelijk, Regeling markttoezicht registerloodsen.

De Minister van Verkeer en Waterstaat,
K. M. H. Peijs

Registerloodsen

Het aanbieden en verrichten van loodsdiensten is op de scheepvaartwegen die bij de wet zijn aangewezen uitsluitend voorbehouden aan registerloodsen. Tot dit beroep kan alleen toelating worden verkregen indien men voldoet aan – onder meer – eisen van nautische opleiding en ervaring. Verder dient men in het bezit te zijn van de vereiste geneeskundige verklaringen van geschiktheid voor de zeevaart. Het Loodswezen verzorgt een speciale opleiding voor adspirant-registerloodsen. De adspirant dient na de opleiding een landelijk en een regionaal loodsexamen af te leggen. Na het met goed gevolg afleggen van de examens, wordt de registerloods ingeschreven in het loodsenregister. Slechts na inschrijving is de loods bevoegd zijn diensten aan te bieden. De bevoegdheid is onmiddellijk na inschrijving nog beperkt tot kleinere schepen, maar wordt uitgebreid nadat de vereiste ervaring is opgedaan. Er bestaan ook specialisaties voor bepaalde trajecten en bepaalde typen loodsreizen.

Loodswezen

De gezamenlijke registerloodsen (de beroepsbeoefenaren) en het ondersteunend personeel (de bedrijfsorganisatie) gezamenlijk opereren in het maatschappelijk verkeer al sinds vele jaren onder de benaming «Loodswezen». Deze benaming stamt nog uit de tijd dat het Loodswezen een ambtelijke dienst was. In rechte bestaat het Loodswezen echter niet als zodanig. Juridisch bestaat het Loodswezen uit een verzameling publiekrechtelijke lichamen en privaatrechtelijke organisatievormen.

Publiekrechtelijke lichamen en hun organen

De gezamenlijke registerloodsen vormen de Nederlandse loodsen-corporatie (Nlc). Het lidmaatschap van de corporatie is verplicht en van rechtswege geregeld. De Nlc is een openbaar lichaam voor beroep in de zin van artikel 134 van de Grondwet. De corporatie heeft verordenende bevoegdheid ten opzichte van haar leden op een aantal gebieden, zoals de opleiding, beroepsuitoefening en dienstverlening. Handhaving van de verordeningen geschiedt tuchtrechtelijk, door het tuchtcollege loodsen. De corporatie heeft drie organen: de voorzitter, die de corporatie extern vertegenwoordigt, de algemene raad, die het dagelijks bestuur vormt, en de ledenvergadering, die de verordeningen vaststelt. Iedere registerloods is daarnaast van rechtswege lid van een (of meer) regionale loodsen-corporaties (rlc's). Daarvan zijn er vier: Noord, Amsterdam-IJmond, Rotterdam-Rijnmond en Scheldemonden. De rlc's hebben een, overigens zeer beperkte, bevoegdheid tot het stellen van aanvullende regels voor haar leden. Voor het overige verzorgen de Nlc en de rlc's de opleidingen, examens en voorlichting. De Nlc en de rlc's zijn wat de toepassing van het vermogensrecht betreft aan te merken als krachtens publiekrecht ingestelde rechtspersonen. Anders dan wel eens wordt gedacht maken zij geen deel uit van de publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie. Wel vallen hun organen, ten minste voor een deel van hun bevoegdheden, aan te merken als zelfstandige bestuursorganen.

Privaatrechtelijke organisatievormen

Registerloodsen zijn in juridisch en fiscaal opzicht zelfstandige ondernemers. Feitelijk zijn zij niet vrij gevestigd, zoals veel andere beroepsbeoefenaren, maar hebben zij zich – geheel los van de publiekrechtelijke organisatie – verenigd in een aantal privaatrechtelijke samenwerkingsver-

banden. Op regionaal niveau hebben de loodsen zich verenigd in drie maatschappen (loodsenassociaties Amsterdam-IJmond, Rotterdam-Rijnmond/Noord en Scheldemonden). De maatschappen zijn verantwoordelijk voor de organisatie van de beroepsuitoefening. De bedrijfsorganisatie van het Loodswezen wordt uitgeoefend door Nederlands Loodswezen B.V.. De eigendom van de loodsvaartuigen berust bij Loodswezen Materieel B.V.. De registerloodsen zijn de aandeelhouders van deze vennootschappen. Nederlands Loodswezen B.V. is beherend vennoot van de drie maatschappen. Het ondersteunend personeel van de registerloodsen is in dienst bij Nederlands Loodswezen B.V.. Nederlands Loodswezen B.V. is krachtens de Scheepvaartverkeerswet aangewezen als rechtgebende organisatie op de loodsgeldopbrengsten. Als zodanig valt Nederlands Loodswezen B.V. aan te merken als rechtspersoon met een wettelijke taak in de zin van artikel 91, eerste lid, van de Comptabiliteitswet 2001. De Algemene Rekenkamer heeft ten aanzien van deze rechtspersonen controlebevoegdheden.