

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. 6

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG

Ontvangen 24 april 2007

Op 21 februari 2007 heeft de vaste commissie voor Verkeer en Waterstaat belast met het voorbereidend onderzoek naar de wijziging van de Loodsenwet en enige andere wetten verslag uitgebracht aan de regering.

De regering heeft met belangstelling kennis genomen van de vragen en opmerkingen van de leden en zij gaat er van uit dat met deze beantwoording de openbare behandeling van het wetsvoorstel voldoende is voorbereid. De regering heeft echter nog het voornemen een nota van wijziging in te dienen die thans nog niet gereed is.

Inleiding

De leden van de PVV-fractie stellen enige vragen naar de mogelijkheden voor het Nederlandse Loodswezen om diensten in het buitenland uit te voeren. Daarnaast vragen zij of de Europese havens tegelijkertijd voor het Nederlands Loodswezen worden opengesteld en of de opleidingseisen uniform zijn.

Het Nederlands Loodswezen kan als organisatie géén diensten in buitenlandse havens aanbieden, daar de markt voor loodsdiensten in deze havens of is gemonopoliseerd (zoals bijvoorbeeld in Duitsland), of een op afstand geplaatste overheidsorganisatie is (zoals bijvoorbeeld in Vlaanderen) of nog een zuivere ambtelijke situatie is (zoals bijvoorbeeld in Frankrijk). In een klein aantal gevallen zoals in sommige havens in de UK en, sinds kort, in Denemarken is de markt geprivatiseerd. Als het al mogelijk zou zijn voor het Nederlands Loodswezen om diensten in het buitenland aan te bieden, is het organisatorisch en logistiek nagenoeg onmogelijk om in buitenlandse havens daadwerkelijk werkzaam te zijn, omdat de loods voor iedere buitenlandse haven een specifieke opleiding nodig heeft en lange, inefficiënte, reistijden naar die haven zal hebben die dan niet kunnen worden benut in de «thuishaven». Daarnaast ligt het aantal loodsen in Nederland (ca. 420) in een goede verhouding met de ca. 90 000 loodsdienstverrichtingen die het Loodswezen in Nederland per jaar verricht, zodat er ook geen ruimte is om de activiteiten buitenslands uit te breiden. De andere Europese havens zullen naar verwachting niet worden opengesteld voor de Nederlandse loodsenorganisatie, daar de organisatie

van het loodsen van zeeschepen, juist vanwege de soms zeer specifieke havenomstandigheden, een nationale aangelegenheid is. De opleidings- en ervaringseisen die aan loodsen worden gesteld zijn dan ook per land verschillend. De Nederlandse havens zullen gedurende de overgangstermijn in ieder geval niet vóór 2019 worden opengesteld voor buitenlandse loodsdienstbedrijven of organisaties, omdat de regering besloten heeft het Nederlands Loodswezen een overgangstermijn te bieden waarbinnen de bestaande organisatie als enige aanbieder van loodsdiensten blijft bestaan. Wel kunnen loodsen die beschikken over een door een EU-lidstaat verleende beroepskwalificatie – op individuele basis – in elke andere EU-lidstaat hun beroep uitoefenen, maar daar zijn dan wel aanpassingsstages voor nodig. In Nederland is dit geregeld in de Regeling EG-verklaring registerloods.

Doel van het wetsvoorstel

De leden van CDA-fractie, die naar nu kan worden nagegaan zelf géén loods willen worden, vragen zich af hoe loodsen gewonnen, geselecteerd en opgeleid worden en of het wetsvoorstel hier invloed op heeft. Daarnaast is men benieuwd naar het aantal loodsen in Nederland.

De regering vindt het bijzonder teleurstellend dat geen van de leden van de CDA-fractie opteert voor het mooie loodsenberoep! Deze mogelijkheid is overigens slechts weggelegd voor die Kamerleden die de rangen bij de koopvaardij tot kapitein of 1e stuurman hebben doorlopen. Alleen deze officieren, die niet de Nederlandse nationaliteit behoeven te hebben, komen in aanmerking om als adspirant registerloods te worden aangenomen. Na een examen op landelijk niveau dient een specifieke regionale opleiding te worden doorlopen. Deze opleiding is een mix van theorie en praktijk inclusief een groot aantal vergezel- en beoordelingsreizen. Na het regionale examen start de loods als junior, waarna hij, en in sommige gevallen zij, in ca. 8 tot 10 jaar kan doorgroeien naar senior loods die de grootste schepen mag loodsen. Voor het loodsen van de zeer grote geulgebonden schepen in Rijnen IJmond dient daarnaast nog een apart curriculum te worden gevolgd. De criteria voor de opleiding tot registerloods zijn opgenomen in het Besluit adspirant-registerloodsen en die wordt op het punt van opleidingseisen niet aangepast.

Het Loodswezen bestaat uit ca. 420 registerloodsen, verdeeld over de regio's Noord (11), IJmond (60), Rijnmond (200) en Scheldemonde (150) en ca. 400 personen ondersteunend personeel (bemanning op de loodschepen en kantoorpersoneel).

Beleidsmatige uitgangspunten

Introductie van marktwerking bij het loodsen van zeeschepen

De leden van de CDA-fractie zijn met de regering van mening dat de nautische veiligheid niet in het geding mag komen, maar plaatsen kanttekeningen bij de door de regering gekozen weg naar marktwerking met een overgangstermijn tot 2019. Hierdoor wordt het Loodswezen een kans geboden een positie op te bouwen om over te kunnen gaan tot marktwerking, zonder dat er daadwerkelijk uitzicht bestaat op invoering daarvan.

Bij de behandeling van het beleidsvoornemen «Navigatie-ondersteunende dienstverlening in de zeehavengebieden» (Kamerstukken II 1998/99, 24 036, nr. 134) is door de regering toegezegd om samen met het Loodswezen naar een zorgvuldige oplossing voor de prepensioenproblematiek (of functioneel leeftijd-ontslag (flo, voor ondersteunend personeel) en functioneel leeftijdpensioen (flp, voor loodsen) te zoeken. Het beleidsvoornemen ging uit van concurrentie tussen verschillende loodsdiensten

in een haven, waarbij de loodsgeldtarieven ook in onderlinge concurrentie tot stand komen. De meest efficiënte aanbieder van loodsdiensten kan dan het laagste tarief aanbieden.

Probleem bij het «vermarkten» van het Loodswezen is echter het ontbreken van een «level playingfield», doordat het Loodswezen de wettelijke verplichting heeft om de flo/flip-component (circa 20% van het tarief) door te berekenen. Toekomstige concurrenten hebben die verplichting niet en kunnen dus goedkoper zijn. De verplichting van het Loodswezen stamt nog uit de tijd van vóór de verzelfstandiging, toen het prepensioen op basis van het omslagstelsel werd gefinancierd. Ten einde een level playingfield te creëren dient te worden overgegaan op het kapitaal-dekkingsstelsel, waarbinnen jaarlijkse premies worden afgedragen. Aangezien de huidige loodsen gedurende hun loopbaan geen kapitaal behoeften op te bouwen door middel van premies – overigens wel voor het ouderdomspensioen – is een fors, maar niet aan het Loodswezen te wijten kapitaaltekort ontstaan. In de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel wordt verslag gedaan van een langjarige zoektocht naar een degelijke oplossing, die hetzij kan worden gevonden in een reserverings-termijn, hetzij in een financiële (overheids)bijdrage, hetzij een combinatie daarvan. Daar een financiële bijdrage vanwege mogelijke precedentwerking niet wenselijk bleek, is de oplossing gevonden in het creëren van een overgangstermijn waarbinnen het Loodswezen zelf voor het geheel van het benodigde kapitaal verantwoordelijk wordt voor de noodzakelijke reserveringen. Deze overgangstermijn is daarom vastgesteld op 15 jaar, gerekend vanaf 2004. Berekeningen hebben weliswaar uitgewezen dat een termijn van 12 à 13 jaar voldoende zou kunnen zijn, maar dat is met een aangenomen rendement van 6% per jaar bij een gelijkblijvende omzet. Het rendement kent geen garanties voor de toekomst, zodat een jaarlijkse monitoring van de kapitaalopbouw noodzakelijk is en eventuele bijstellingen kunnen worden getroffen. Ook de omzet is niet voor de toekomst gegarandeerd. Immers, het aantal scheepsbewegingen van en naar de Nederlandse havens is sterk afhankelijk van de mondiale economie en bovendien zal de loodsplicht zelf – mede in het licht van technologische ontwikkelingen – periodiek worden herijkt. Tegen deze achtergrond kan thans niet worden bepaald hoe de marktomvang van loodsdiensten er tegen het eind van de overgangsperiode uit zal gaan zien. Vandaar dat aan de hand van de verplichte evaluaties zal worden gezien of, en zo ja hoe marktwerking alsnog na 2019 kan c.q. moet worden ingevoerd. Daarnaast is het terugkomen op de in het kabinetsbesluit van 2004 (Kamerstukken II 24 036, nr. 302) neergelegde overgangstermijn, waarin de Kamer zich destijds kon vinden, uit oogpunt van betrouwbaarheid van de overheid niet gewenst.

De leden van de PvdA-fractie vernemen graag of er andere manieren zijn dan het invoeren van marktwerking, om te komen tot een optimale verhouding tussen prijs en prestatie en of er voorbeelden uit het buitenland zijn met concurrentie in loodsdiensten. Voorts vragen zij zich af hoe de ervaringen hiermee zijn. Ook willen de leden van de PvdA-fractie de argumenten weten waarom thans sprake is van een onjuiste prijs/prestatie verhouding in het loodsgeld ondanks dat de minister van Verkeer en Waterstaat bij brief van 23 januari 2006 heeft aangegeven dat de tarieven van het Loodswezen niet uit de pas lopen met de omringende landen.

Afhankelijk van het soort zeevaartuig liggen de Nederlandse loodsgelden in beginsel in lijn met die van de ons omringende landen. Probleem met het Nederlandse loodsgeldtarief is echter dat het niet transparant en objectief tot stand komt en vooral ook dat de tariefstructuur een forse kruissubsidie tussen schepen bewerkstelligt. Afnemers van wettelijk verplicht gestelde loodsdiensten hebben zodoende geen enkel inzicht in

de redelijkheid van het in rekening gebrachte loodsgeld. De kruissubsidies kunnen goed binnen de huidige tariefstructuur worden afgebouwd. In 2002 is hiermee reeds begonnen door het alléén in Rotterdam geheven «Haven-tarief» in het loodsgeld af te bouwen. Om de kruissubsidies verder af te kunnen bouwen is in 2005 het Loodsgeldbesluit gewijzigd; de Rotterdamse haventariecomponent in het loodsgeld werd afgeschaft en regionaal gedifferentieerde loodsgeldtarieven werden mogelijk. Met deze wijzigingen is echter nog niet het probleem van de ontbrekende transparantie, objectiviteit en redelijkheid van het tarief opgelost. De jaarverslagen van het Loodswezen geven geen antwoord op de vraag of een optimaal efficiënte dienstverlening is ingericht en of de geboekte efficiencywinsten in een redelijke mate worden teruggesluisd naar de scheepvaart. Op zichzelf lijkt marktwerking of concurrentie tussen aanbieders van loodsdiensten de mogelijkheid te geven voor de scheepvaart om de beste prijs te bedingen en dwingt het de aanbieders tot efficiënt en innovatief handelen. Hierboven is aangegeven waarom marktwerking op dit moment geen reële optie is om tot een optimale prijs/kwaliteit verhouding te komen. Vandaar dat de regering heeft gekozen voor een model met een mededingingsrechtelijk toezicht door de NMa om concreet en gedetailleerd zicht te krijgen op de oplossing van de prepensioenproblematiek, de afbouw van de kruissubsidies, de transparantie in de kosten en opbrengsten per regio en de bereikte regionale efficiencywinsten. Op basis van die bevindingen is het vervolgens mogelijk om, indien nodig, maatregelen te treffen en zonodig het tarief lager vast te stellen. Vanwege deze complexe problemen en het daarop uit te voeren toezicht, is besloten geen organisatorische wijzigingen in het huidige Loodswezen door te voeren, omdat het Loodswezen als geheel het beste in staat is de bestaande problemen op te lossen. Dit is overigens mede ingegeven vanwege de noodzakelijke investeringen in kapitaalgoederen (met name loodsboten) en de wettelijke verplichting om een 24-uurs dienstverlening in alle havens te onderhouden. Hierdoor is het voor een individuele loods praktisch onmogelijk zijn diensten als kleine zelfstandige, in concurrentie aan te bieden, zodat, mede in het publieke belang van de continuïteit van de dienstverlening, een vorm van samenwerking noodzakelijk is.

In de Verenigde Staten bestaat een zekere vorm van marktwerking bij het loodsen van zeeschepen, namelijk de Federal en State licensed pilots. Deze loodsen kunnen zelfstandig zijn of in dienst van een bedrijf. Zo zijn State licensed pilots in New York in dienst van het havensleepbedrijf. Veelal doen de Federal licensed pilots de aanloop van zee naar de haven en de state licensed pilots het afmeren. De Federal licensed pilots kunnen echter met enige training ook afmeerbevoegdheden behalen en vormen daarmee een concurrent van de State licensed pilots. Met name in New York, Louisiana en Alaska bestaan dergelijke mogelijkheden. Alleen in Florida is concurrentie expliciet in de wet uitgesloten, naar verluidt op grond van slechte ervaringen in het verleden. Behalve in de VS is ook sprake van marktwerking bij het loodsen van zeeschepen in bijvoorbeeld Australië. Zo is in het gebied van het Great Barrier reef enige jaren geleden verplichte belodsing opgelegd uit oogpunt van milieubescherming. Hierbij heeft de Australische overheid gekozen voor een systeem met meerdere aanbieders. Tot negatieve veiligheidsconsequenties heeft deze keuze niet geleid. De haven Sydney kent een stelsel van meerjarige concessieverlening. Zeer recent, december 2006, heeft de Deense overheid marktwerking ingevoerd op de Deense wateren. Ervaringen hiermee zijn nog niet bekend.

De leden van de SP-fractie juichen het toe dat het prepensioenprobleem wordt opgelost en vinden het begrijpelijk dat de loodsgeldtarieven de komende jaren hoger blijven en marktwerking uitblijft. De leden van deze

fractie zijn tevens van mening dat de minister de tarieven moet goedkeuren, mits zij niet te hoog zullen worden. De huidige regelgeving behoeft niet te worden veranderd, mede omdat de democratische controle thans goed werkt.

Op grond van de huidige regelgeving van 1995 stelt de minister van Verkeer en Waterstaat de tarieven vast op voorstel van het Loodswezen. Dit voorstel dient met de havens, het havenbedrijfsleven en de reders te worden besproken. Een verslag hiervan dient bij het tariefsvoorstel te worden gevoegd. Indien geen overeenstemming tussen partijen ontstaat, kan het Loodswezen de volle prijsindex in zijn voorstellen doorberekenen. Men kan zich voorstellen dat dit overleg tussen aanbod van en vraag naar loodsdiensten nagenoeg nooit tot overeenstemming heeft geleid. De minister van Verkeer en Waterstaat kan op het tariefsvoorstel van het Loodswezen vervolgens slechts twee marginale toetsen uitvoeren. Een toetsing aan het recht (voldoet het voorstel aan de verdragsrechtelijke tariefkoppeling tussen Rotterdam en Antwerpen; een koppeling die komt te vervallen!) en aan het algemeen belang. Deze toets aan het algemeen belang omvatte de afgelopen jaren weinig meer dan een vergelijking van de indexering van de tarieven met de jongste inflatiecijfers en een toets op de effecten voor het havenbeleid, in het bijzonder voor Rotterdam. Het is in de afgelopen jaren bijzonder moeilijk gebleken de marginale toets te gebruiken als sturingsinstrument voor de tariefontwikkeling. En waar de juridische én de feitelijke mogelijkheden tot sturing beperkt zijn, is ook de democratische controle op deze bevoegdheid, hoe belangrijk op zichzelf ook, van beperkte aard, daar voor iedereen behalve de loodsen het noodzakelijke inzicht in de bedrijfseconomische praktijk ontbreekt. Ook de door het Loodswezen geleverde jaarcijfers bieden dit inzicht niet. Bij dit alles komt nog dat er op grond van de huidige wetgeving geen mogelijkheden bestaan om inzicht te verkrijgen in de werkelijke kosten van het Loodswezen. Het Loodswezen, juist vanwege de vrees voor mogelijke concurrentie, was niet geneigd hierover mededelingen te doen. Het toezicht van de NMa gecombineerd met de bevoegdheid het tarief vast te stellen is nu juist bedoeld om de tariefvaststelling objectief, transparant en zakelijk te maken, zodat de gewenste koppeling tussen regionale kosten en tarieven mogelijk is. De keuze voor het uitvoeringsorgaan NMa is met name ingegeven door het feit dat de NMa inmiddels zeer veel expertise heeft opgebouwd met dit soort financieel/economische vraagstukken. De minister van Verkeer en Waterstaat staat daarbij op afstand, maar heeft zonnig de mogelijkheid om de NMa door middel van beleidsregels aan te sturen.

Overgangperiode

De leden van de fracties van het CDA en de SGP stellen enige vragen met betrekking tot de overgangperiode en de eventuele invoering van marktwerking na 2019. De leden van de SGP-fractie menen dat publieke belangen zich verzetten tegen een dergelijke invoering en de leden van de CDA-fractie vragen zich het nut en noodzaak van dit voorstel af als wordt afgezien van marktwerking en of er in dat verband wel sprake is van een overgangperiode. Met de leden van de PVV-fractie is deze partij van mening dat de overgangstermijn vooral erg lang is. In enige inleidende opmerkingen van de leden van de SP-fractie wordt over het wetsvoorstel enige verwondering geuit, omdat de problematiek ook goed binnen de huidige regelgeving kan worden opgelost. Dit is een voorstel voor onnodige regelgeving dat leidt tot onnodige regels en overbodige administratieve lasten. Nut en noodzaak van dit wetsvoorstel is door deze leden niet aangetoond.

Het Loodswezen is in 1988 verzelfstandigd met een zeer nauw omschreven wettelijk kader voor de publieke borging van de kwaliteit van

de privaot georganiseerde loodsen en loodsdienstverlening. Dit stelsel voldoet goed en wordt dan ook niet gewijzigd. Het Loodswezen is in 1988 echter ook verzelfstandigd met wettelijke omzetgaranties doordat de toenmalige loodsplichtnormen niet waren gebaseerd op het indammen van veiligheidsrisico's, maar op continuering van de toen bestaande «verdiencapaciteit». Gevolg was dat het aantal loodsdienstverrichtingen relatief hoog bleef en de omzet kon worden gemaximaliseerd. In 1995 is reparatiewetgeving ingevoerd waarbij onder meer de loodsplichtgrenzen naar boven zijn bijgesteld (van 40 naar 60 meter), maar nog altijd niet waren gebaseerd op de mogelijke veiligheidsrisico's die de zeescheepvaart in de havens met zich mee kan brengen. Het grootste deel van de zeescheepvaart is zodoende nog altijd verplicht om een loods te nemen, zonder dat er daarbinnen sprake is van een keuzevrijheid voor een gewenste loodsdienstverlener. Een dubbel monopolie derhalve. Invoering van marktwerking leek eind jaren negentig van de vorige eeuw een mogelijkheid om dit dubbele monopolie te doorbreken, echter – zoals hierboven aangegeven – de prepensioenproblematiek belet dit. Deze problematiek zal eerst moeten worden opgelost en daar is, gezien het benodigde kapitaal, een lange termijn mee gemoeid.

Daarnaast zal de loodsdienstverlening op termijn mogelijk efficiënter en minder arbeidsintensief kunnen worden uitgevoerd door invoering van nieuwe technieken en zal de loodsplicht in de toekomst mogelijk op basis van gesignaleerde veiligheidsrisico's worden bepaald in plaats van op basis van relatief willekeurig bepaalde lengtegrenzen van schepen. Daarnaast zal de zeescheepvaart naar verwachting in zowel aantal als scheepsgrootte verder gaan toenemen. Omdat dit ook geldt voor de binnenscheepvaart, wordt het naar verwachting in zijn geheel dus drukker en complexer in de zeehavens. Tegen deze achtergrond valt thans niet in te schatten hoe de markt van de loodsdienstverlening er tegen het einde van de overgangstermijn uit zal zien. Vandaar dat op dit moment niet kan worden aangegeven of marktwerking, en zo ja, op welke wijze marktwerking zal worden doorgevoerd.

Deze combinatie van enerzijds financieel-economische en anderzijds nautisch/technische aspecten en gegeven de toezegging aan de Kamer om vooral zorgvuldig te werk te gaan bij het zoeken naar oplossingen, heeft tot een intensief proces geleid waarbij alle belangengroepen betrokken zijn geweest. In plaats van te blijven streven naar de invoering van marktwerking, zijn uiteindelijk alle partijen in hun zoektocht uitgekomen op een toezichtsarrangement dat, op enkele details na, de gezamenlijke goedkeuring heeft kunnen krijgen. Mede aan de hand van de uit te voeren vijfjaarlijkse evaluaties en het regionale loodsplichtbeleid in relatie tot de veilige en vlotte verkeersafwikkeling, zal enige jaren voor de overgangstermijn worden gezien of de monopolistische situatie dient te blijven voortbestaan of dat nadere maatregelen noodzakelijk zijn. Invoering van marktwerking wordt daarbij niet op voorhand uitgesloten. Tegen deze achtergrond is de regering van mening dat er sprake is van een overgangperiode.

De leden van de CDA-fractie verzoeken de regering aan te geven hoe zij invulling wil geven aan het vrije ondernemerschap van de registerloods.

Het ligt niet in de bedoeling om tijdens de overgangperiode forse wijzigingen in de borging van de kwaliteit van de loods (wijze van opleiden) en de loodsdienstverlening aan te brengen. Ook de bij de verzelfstandiging in het leven geroepen wijze van organiseren zal met dit wetsvoorstel niet veranderen. Formeel blijven de loodsen partners in een regionale maatschap die voor eigen rekening en risico loodsdiensten verrichten.

Prepensioenproblematiek

De leden van de CDA-fractie vragen waarom de niet adequate dekking van

de prepensioenering op de leeftijd van 55 jaar niet bij de behandeling van de Wet op de beroepspensioenfondsen aan de orde is gekomen.

De regering neemt aan dat de leden van de CDA-fractie hier het oog hebben op de behandeling van de, met ingang van 1 januari 2006 in werking getreden, Wet verplichte beroepspensioenregeling (WVB) (Kamerstukken II 2003/04, nr. 29 481). De verklaring hiervoor is dat de WVB betrekking heeft op het ouderdomspensioen en niet op het prepensioen. Bij de behandeling van het bedoelde wetsvoorstel werd onder pensioen verstaan ouderdoms-, invaliditeits-, weduwen-, weduwnaars-, partner- en wezenpensioen. Bij de inwerkingtreding van de Pensioenwet met ingang van 1 januari 2007, is de definitie van pensioen in de WVB gewijzigd in ouderdomspensioen, arbeidsongeschiktheidspensioen en nabestaandenpensioen. Voor zover mij bekend, voldoet de ouderdomspensioenregeling van de registerloodsen aan de WVB. Gelet op het vorenstaande lijkt mij dat de vragen van de leden van de CDA-fractie in verband met de vraag waarom niet gekozen is voor de oplossing als bij het notariaat (waarin wel sprake was van problemen met de financiering van het ouderdomspensioen) geen verdere behandeling behoeven. Overigens is de regering, in reactie op een daartoe strekkende vraag van de leden van de CDA-fractie, geen voorbeelden bekend waarin de financiering van prepensioen of van pensioen als reden zijn gebruikt om geen marktwerking toe te staan. Wat betreft de flo/flp-problematiek wil de regering hier nog opmerken dat ook in andere sectoren de afgelopen jaren is gesproken over de wijziging in financiering van omslagstelsel naar kapitaaldekking. Bij de verzelfstandiging van het loodswezen in 1988 en nadien zijn hierover verschillende afspraken gemaakt (zie met name par. 2.3 en volgende van het algemeen deel van de memorie van toelichting), die eenzijdig ingrijpen van de regering niet goed denkbaar maken.

De leden van de CDA-fractie vragen welke pensioengerechtigde leeftijd de ons omringende landen hanteren. Deze leden vragen voorts wat de reden van de regering is om de prepensioenering op 55 jaar te houden en hoe dit valt te rijmen met het regeringsbeleid om het werken tot 65 jaar te stimuleren. De leden van de PvdA-fractie willen daarnaast graag van de regering vernemen waarom mag worden verwacht dat het Loodswezen de minimum uittredeleeftijd vrijwillig zal verhogen.

In de memorie van toelichting is al aangegeven dat de Vlaamse loodsen hun diensten tot hun 65ste kunnen blijven aanbieden. Dit is ook het geval in Duitsland en Engeland. In de drie genoemde landen kunnen loodsen wel eerder uittreden, maar dat heeft negatieve gevolgen voor hun pensioenuitkering. In Vlaanderen leidt dit er toe dat de gemiddelde uittredeleeftijd op 62 à 63 jaar ligt. Overigens worden in alle landen gezondheidseisen aan de loodsen gesteld, met verplichte periodieke keuringen. Frankrijk kent een uittredeleeftijd van 55 jaar, maar wordt de mogelijkheid geboden vrijwillig langer door te werken. Gemiddeld ligt de uittredeleeftijd aldaar op 59 jaar.

Het besluit om de uittredeleeftijd van loodsen op 55 jaar te houden vindt zijn grondslag in een rapport van TNO-arbeid van 3 november 2003, dat aangeeft dat het beroep van loods «substantieel bezwarend» is. Dit wordt vooral veroorzaakt doordat loodsen niet volgens een vast dienstrooster onregelmatig werken, maar, afhankelijk van het scheepvaartaanbod, binnen hun diensturen onregelmatig kunnen worden opgeroepen. Afhankelijk van de omstandigheden als zicht, wind en getijstromen en de aard en grootte van het schip, brengt een alerte loodsdienstuitoefening een zekere mentale druk met zich mee. Daarnaast zijn bij de verzelfstandiging van het Loodswezen in 1988 vanwege de staat toezeggingen gedaan over de continuering van de financiering van de prepensioenrechten.

In de ons omringende landen werken zeeloodsen langer door, terwijl de arbeidsomstandigheden vrijwel identiek zijn. De op volle zee werkzaam zijnde certificaat- of Noordzeeloodsen – hoewel niet helemaal vergelijkbaar met de registerloods, maar wel onderhevig aan mentale stress en fysieke belasting – hebben zelfs verzocht om het mogelijk te maken om ook na hun 65ste door te kunnen blijven werken. Desondanks acht de regering zich gehouden aan het kabinetsbesluit van 2004 waarin niet wordt uitgegaan van een verhoging van de uittredeleeftijd. Wel doet de regering thans een beroep op het Loodswezen om het langer doorwerken op vrijwillige basis mogelijk te maken zoals dit in het rapport Koopmans reeds is aangekondigd. De regering heeft vernomen dat een discussie dienaangaande reeds binnen het Loodswezen wordt gevoerd. De mate waarin in de toekomst langer door loodszen zal worden doorgewerkt, zal overigens ook een punt van evaluatie zijn.

De leden van de CDA-fractie vragen zich af of uit recent cijfermateriaal ten aanzien van de back service niet valt op te maken dat de overgangstermijn korter kan zijn, waarbij zij tevens aangeven dat het verhogen van de uittredeleeftijd een belangrijke sleutel tot een oplossing kan zijn.

Gedurende het onderhandelingsproces zijn verschillende berekeningen gemaakt. Afhankelijk van verschillende aannames liepen de termijnen om het flo/flp kapitaal te genereren uiteen van ca. 5 tot 15 jaar. In het rapport Koopmans is op basis van het door een accountant gecontroleerde cijfermateriaal van het Loodswezen aangegeven dat het benodigde kapitaal in 12 à 13 jaar kan worden gereserveerd. Deze termijn hangt echter nauw samen met het verwachte toekomstig rendement op het kapitaal en omzet van het Loodswezen. Om er zeker van te zijn dat de problematiek binnen de gestelde termijn ook daadwerkelijk door het Loodswezen wordt opgelost, is er voor gekozen een termijn van 15 jaar te hanteren, te beginnen bij 2004. Daarbij is aangegeven dat aan deze termijn op geen enkele wijze zal worden getornd bij zowel positieve, als negatieve ontwikkelingen. Hierboven is reeds uiteen gezet dat de markt van loodsdiensten kan gaan veranderen evenals het rendement op de reserveringen. Op zichzelf is het waar dat wanneer de uittredeleeftijd wordt verhoogd er minder kapitaal ten behoeve van de «back service» nodig zal zijn en in beginsel opgelost zou zijn als vanaf nu alle loodszen doorwerken tot hun 65ste en alle reeds uitgetreden loodszen die nog geen 65 zijn, herintreden. De regering acht dit geen realistisch scenario.

De leden van de CDA- en de PvdA-fracties vragen zich af of een goede prijs/prestatieverhouding in het loodsgeld ook tot stand kan komen zonder marktwerking in te voeren en mits de prepensioenproblematiek is opgelost. De leden van de CDA-fracties vragen zich daarbij nog af in hoeverre dit nog een serieuze optie is.

Hierboven is reeds aangegeven dat marktwerking als zodanig een mogelijkheid lijkt te zijn om te komen tot een goede verhouding tussen prijs en prestatie van loodsdiensten. Daarbij is tevens aangegeven dat momenteel niet goed valt in te schatten of bij een opgelost prepensioenprobleem, marktwerking in loodsdiensten het meest geëigende middel zal blijven zijn om tot een goede prijs/prestatieverhouding te komen. Afhankelijk van de te monitoren en te evalueren ontwikkelingen op zowel het bedrijfseconomische als het nautisch/technische vlak, zal moeten worden bezien of nadere maatregelen noodzakelijk zijn. Indien blijkt dat een maatregel als marktwerking effectief kan zijn, dan dient die mogelijkheid in beschouwing genomen te kunnen worden. Tegen deze achtergrond acht de regering het onjuist om mogelijke maatregelen op voorhand uit te sluiten.

Kabinetbesluit 2004

De leden van de PvdA-fractie hebben enige vragen gesteld over de evaluatie. Zij vragen wanneer de eerstvolgende zal worden uitgevoerd, wat er dan precies wordt geëvalueerd en of de groei van de haven-capaciteit en de flexibilisering van de loodsplicht daarbij zullen worden meegenomen.

Het kabinetbesluit gaat uit van vijfjaarlijkse evaluaties. Hierbij is er van uitgegaan dat de nieuwe regelgeving begin 2006 zou worden ingevoerd, maar door een hernieuwd onderhandelingsproces met betrekking tot het toezichtsarrangement is deze planning niet gehaald. Uitgaande van het kabinetbesluit van 2004 zou betekenen dat de eerste evaluatie reeds in 2009 zou moeten worden uitgevoerd. Indien de evaluatie 5 jaar na aanvang van dit wetsvoorstel wordt uitgevoerd, wordt de termijn relatief lang, mede gezien het feit dat de reserveringen voor het benodigde flo/flip-kapitaal en de afbouw van de kruissubsidies al sinds respectievelijk 1997 en 2002 zijn ingezet. Deze achtergrond in combinatie met het advies van de Nationale Havenraad om de nieuwe tariefstructuur eerst in 2011 in te voeren, geven een beeld dat een evaluatie rond dat jaar op zijn plaats is. Naast de in deze nota naar aanleiding van het verslag beschreven toezeggingen over de inhoud van de evaluaties, zullen minimaal de volgende aspecten worden meegenomen:

- De voortgang in de oplossing van de prepensioenproblematiek, inclusief de mate waarin vrijwillig langer wordt doorgewerkt
- De voortgang in de afbouw van de kruissubsidies
- De efficiencyverbeteringen en daaruit voortvloeiende kostprijsverlaging
- De tariefs- en omzetontwikkelingen
- De bevindingen omtrent het verplichte regionaal te voeren overleg
- Het functioneren van het kostentoerekeningsmodel
- Het aanbod (toe- of afname van de scheepvaart, schaalvergroting, flexibilisering van het verplichtingenstelsel etc) en de vraag naar loodsdienstverrichtingen (zowel verplicht als vrijwillig) mede in relatie tot de omzetontwikkelingen.

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

Ingrijpendheid van het markttoezicht in vergelijking met andere sectoren
De leden van de PvdA-fractie vragen naar het onderscheid tussen vrijstellingen en ontheffingen.

De vrijstelling van de loodsplicht is bedoeld voor schepen die tot een regionaal bepaalde lengtegrens zonder enige toetsing vooraf, zonder loods kunnen varen. In de meeste havengebieden ligt de grens voor deze generieke vrijstelling rond de 70 meter. Alleen het traject op de Buiten Eems, het zeegebied boven Schiermonnikoog, is vrijgesteld van de loodsplicht tot 150 meter. Vrijstellingen zijn dus generiek geregeld. Een ontheffing kan worden verleend in het individuele geval, na een marginale toetsing door de rijkshavenmeester van kwaliteit van schip en bemanning en kennis van het havengebied. De ontheffing geldt alleen voor schepen die een regionaal bepaalde lengtegrens (ca. 90 meter) niet overschrijden. Ontheffingen worden dus alleen in individuele gevallen en op aanvraag verleend indien de kwaliteit van schip en bemanning voldoende is gewaarborgd.

Naast het stelsel van generieke vrijstelling en individuele ontheffingen is het mogelijk om – ongeacht de lengte van het schip – een «verklaring van vrijstelling van de loodsplicht» te verkrijgen. Dit stelsel is met name van belang voor de ferry-vaart op Engeland en de short sea verbindingen. Aan een dergelijke verklaring hangen zwaarwegende en volle toetsingseisen in

de vorm van een examen en één of meerdere beoordelingsreizen. De «opleiding» tot verklaringhouder wordt overigens naar tevredenheid verzorgd door het Loodswezen.

Specifieke doelen van het markttoezicht

De leden van de CDA-fractie vragen hoe groot de loonstijging van loodsen is geweest, nu het Loodswezen efficiënter is gaan werken. Daarnaast vragen zij zich af hoe dit te verenigen is met de mededeling dat het loodsinkomen de grootste kostenpost is en welke efficiëncyprikkel wordt voorgesteld om kostenstijgingen niet automatisch te vertalen in loonstijgingen. Verder vragen de leden van de CDA-fractie zich af waarom besloten is om het uurtarief en de wenselijkheid van het toepassen van een indexering niet te onderwerpen aan het toezicht van de NMa.

Bij de verzelfstandiging van het Loodswezen waren driekwart van de loodsen ingeschaald in schaal 11 en de rest in schaal 12, met daarboven op een unieke en specifieke onregelmatigheidstoeslag. Herberekend naar 2007 komen de *maximale* salariskosten van ambtenaren in schaal 12 neer op ca. € 72 400,-, exclusief overheadkosten en, zouden de loodsen nog ambtenaren zijn, een thans niet meer goed in te schatten onregelmatigheidstoeslag. Gesteld kan worden dat indien de loodsen nog ambtenaren waren, het maximale inkomen ongeveer op het niveau van schaal 14 zou liggen, dus maximaal € 91 593,-. De productiviteit van de toen 780 loodsen bedroeg in 1988 gemiddeld 141 reizen per loods per jaar. In 2005 bedroeg het *gemiddelde* winstaandeel van de loodsen naar schatting ca. € 158 000 exclusief een vergoeding voor het ondernemerschap, bij 225 reizen gemiddeld per loods per jaar. Uit deze cijfers valt niet goed te bepalen of de genoemde loonstijging overeenkomt met de gerealiseerde gemiddelde productiviteitsstijging. Hierbij dient tevens in acht te worden genomen dat ambtelijke diensten door de verschillende taakstellingen sinds 1988 ook efficiënter zijn gaan werken. Hierboven is aangegeven dat het thans onmogelijk is om binnen de kaders van de marginale tarief-toetsing duidelijkheid te verkrijgen c.q. in te grijpen in de inkomensontwikkeling van registerloodsen. Binnen de systematiek van het wetsvoorstel zijn de tarieven kostengeoriënteerd. Dit betekent dat indien de kosten door efficiëncymaatregelen naar beneden gaan, de maximale omzet uit de tarieven ook naar beneden gaat. De arbeidsvergoeding van de loodsen is één van de kostenposten. Deze arbeidsvergoeding is op grond van artikel VII van het wetsvoorstel gebaseerd op de uurvergoeding zoals deze in 2003 gold, vermeerderd met een indexering. De arbeidsvergoeding is daarmee onafhankelijk van de ontwikkeling van de overige kostenposten die samenhangen met het loodsen van schepen en het veronderstelde automatisme is daarmee afwezig.

Op de vraag waarom het uurtarief van de loodsen niet wordt onderworpen aan het toezicht van de NMa kan het volgende worden opgemerkt. De loods is een vrije beroepsbeoefenaar. Indien de NMa het toezicht moet uitoefenen op het uurtarief van de loodsen heeft de NMa voor het toezicht een referentiegroep nodig, aan de hand waarvan beoordeeld kan worden of het uurtarief en de indexering binnen de, dan nog te ontwikkelen, wettelijke criteria zou blijven. Het bleek in de praktijk zeer moeilijk een vergelijkbare referentiegroep vast te stellen op basis waarvan ontwikkeling in de hoogte van de vergoeding als maatstaf kon worden genomen. Het ook onder zware weersomstandigheden leveren van de dienst, het aanbieden van de dienst gedurende 24 uur plus de bijdrage van de loods aan de veilige en vlotte doorstroming van het scheepvaartverkeer in het zeehavengebied spelen daarbij een rol. Uiteindelijk is daarom besloten de hoogte van uurtarieven te fixeren op het transparant gemaakte niveau dat is gerealiseerd in het kalenderjaar 2003. Toezicht van de NMa op dit punt is daarmee niet meer noodzakelijk. Overigens zijn de loonkosten van bijvoorbeeld specialisten in de zorgsector op vergelijkbare

wijze gefixeerd. Naast de uurvergoeding is voor het bepalen van de kosten van arbeid ook de productiviteitsontwikkeling van belang. In het systeem van kostentoerekening zal een prikkel worden ingebouwd waardoor een effectief loodsuur hoger wordt gewaardeerd dan andere, meer bijkomende uren zoals een reis- of wachturen. Dit zal een prikkel zijn om relatief meer effectieve loodsuren te maken hetgeen de efficiency ten goede komt.

De leden van de CDA-fractie vragen of de beloning van loodsen conform de Balkenende-norm is en of dit hoger of lager dan het salaris van de Minister-President is en zijn benieuwd of het inkomen van de loods hoger is dan de Balkenende-norm en hoe deze norm dan in het Loodswezen wordt nageleefd.

Ik neem aan dat de leden van de CDA-fractie met de verwijzing naar de Balkenende-norm, beogen te verwijzen naar het gemiddeld belastbare inkomen van ministers zoals dat jaarlijks op grond van artikel 8, eerste lid, van de Wet openbaarmaking uit publieke middelen gefinancierde topinkomens, door de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties wordt vastgesteld. Over het jaar 2005 bedroeg het gemiddeld belastbaar inkomen € 158 000,- inclusief onkostenvergoeding, pensioenbijdrage en bijdrage aan autokosten (mededeling van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties van 28 februari 2006, nr. 2006-000 006 5531, CS/CZW/WVOB, van het gemiddelde belastbare loon van ministers over 2005 (Stcrt. 52)). Voor 2007 is dit bedrag vastgesteld op € 171 000,-, inclusief onkostenvergoedingen, pensioenbijdrage en bijdrage in de autokosten. Wat betreft het inkomen van registerloodsen kan worden opgemerkt dat dit bestaat uit een aandeel in de winst waarvan de hoogte onder andere afhankelijk is van de regio waarin men werkzaam is. Het winstaandeel van registerloodsen over het jaar 2005 bedroeg gemiddeld naar schatting ca. € 158 000. Voor de bepaling van het belastbaar inkomen komt daar nog een vergoeding voor het ondernemerschap bij. In vergelijking: het bruto-salaris van de Minister-President bedroeg in 2005 (exclusief onkostenvergoedingen) bruto ongeveer € 125 000,- en is voor 2007 vastgesteld op € 127 500 exclusief onkostenvergoeding en pensioenbijdragen.

De loodsen zijn echter niet in loondienst. Zij zijn zelfstandige ondernemers die zich hebben verenigd in maatschappen. De inkomsten die zij krijgen uitgekeerd via de maatschap zijn niet vergelijkbaar met inkomsten uit loondienst. Daarmee is de Balkenende-norm die gebaseerd is op beloningen voor werkzaamheden in loondienst niet van toepassing. De mensen werkzaam in dienst van het Nederlands Loodswezen B.V. zijn wel werkzaam in loondienst, en worden aangesteld volgens de afgesloten bedrijfs-CAO. De salarissen van al deze werknemers vallen voor zover de regering bekend is onder de Balkenende-norm. De directeur van deze B.V. wordt aangesteld door de raad van commissarissen. Bij deze raad ligt ook de taak een redelijke vergoeding af te spreken voor de door de directeur te verrichten werkzaamheden. Inclusief een pensioenbijdrage is dit inkomen vastgesteld op ca. € 200 000. Dit salaris is bekendgemaakt krachtens de Wet openbaarmaking uit publieke middelen gefinancierde topinkomens. Bij de tariefvaststelling door de NMa zal toezicht worden gehouden met de salarissen van het ondersteunend personeel en zullen deze zonnodig onderwerp van onderzoek zijn. Indien nodig kunnen maatregelen worden getroffen.

De leden van de PvdA-fractie willen weten hoe het Loodswezen met de sector dient te overleggen en hoe de efficiencyvoordelen terugvloeden. Tevens zijn zij benieuwd in hoeverre en met welke instrumenten de NMa hierop toezicht gaat houden. De leden van de PvdA-fractie vragen voorts

een toelichting op de keuze van een cost plus model dat tevens elementen heeft van een price cap model.

De NMa stelt de loodsgeldtarieven vast. Uitgangspunt daarbij is het tariefvoorstel van het Loodswezen, dat besproken dient te worden met de belanghebbenden in de 6 verschillende havengebieden. In dit tariefvoorstel dient ook de mate van efficiencyverbetering te worden aangegeven en de wijze waarop verbeteringen zich laten vertalen in het tarief. Doordat nu er een directe koppeling ontstaat tussen de door te berekenen kosten en de maximale hoogte van de tarieven, komen via het systeem van het wetsvoorstel de efficiencyvoordelen uiteindelijk altijd terug naar de sector in de vorm van lagere tariefvoorstellen. In de jaarlijkse verantwoording van de algemene raad wordt ook verantwoording afgelegd over de realisatie van de geraamde algemene besparingen. Indien nodig kan de NMa, alvorens een tariefsbesluit te nemen, naar eigen inzicht of op verzoek van één of meer betrokken partijen, een extra landelijk overleg voeren. Indien de NMa uit het geheel van onderzoek, overleg en zonodig de benchmark van mening is dat het tariefvoorstel onvoldoende bijdraagt aan het bereiken van de meest efficiënte werkwijze van de registerloodsen dan wel aan de productiviteit en kwaliteit van de dienstverlening, kan zij afwijken van het tariefvoorstel en het tarief lager vaststellen dan het tariefvoorstel voorgelegd door de loodsen.

Bij de cost-plus methode mogen de inkomsten uit de tarieven niet hoger zijn dan de toe te rekenen kosten waarin tevens een redelijk rendement op geïnvesteerd vermogen is meegerekend. De price-cap methode stuurt op de te behalen efficiency in de vorm van een percentage op het vastgestelde (maximum)tarief. In geval van het wetsvoorstel zijn aan de cost-plus methode elementen toegevoegd die een prikkel geven om efficiencymaatregelen toe te passen. Voorbeelden daarvan zijn de verplichting een raming op te nemen van de algemene besparingen op de kosten en het opleveren van een benchmark waarin de prestaties van de loodsen vergeleken worden met andere loodsorganisaties. Dit, gecombineerd met een cyclus van overleg en verantwoording, betekent dat de loodsen zich jaarlijks moeten verantwoorden over de te nemen en genomen efficiencymaatregelen. In het wetsvoorstel heeft de wetgever het vertrouwen in de loodsen dat zij haar taak goed uitvoert ten aanzien van de te nemen efficiencymaatregelen. Mocht echter blijken dat de loodsen naar mening van de raad van bestuur van de NMa desondanks onvoldoende efficiencymaatregelen hebben genomen, dan kan de raad op grond van artikel 27g, eerste lid, onder b, van het wetsvoorstel het tarief lager vaststellen. Dit werkt feitelijk hetzelfde door als een opgelegde price-cap.

Onderlinge verhouding tussen ministerie van Verkeer en Waterstaat, loodswezen en toezichthouder

De leden van de CDA-fractie vragen de regering aan te geven waarom niet is gekozen voor een model waarbinnen een politiek verantwoordelijke bewindspersoon het loodsgeldtarief goedkeurt, maar dit overdraagt aan een niet democratisch te controleren zelfstandig bestuursorgaan met mogelijk onvoldoende oog voor voldoende «checks and balances». De leden van de CDA-fractie zouden ook graag van de regering vernemen hoe het toezicht in andere landen is geregeld.

Zoals hierboven is aangegeven is de huidige jaarlijkse vaststelling van het loodsgeldtarief onderhevig aan (haven) politieke overwegingen. Dit valt vanuit een financieel-economische context niet goed te verklaren, daar tegenover het loodsgeld een zakelijke en individueel uitgevoerde dienst staat. Tarieven van de andere havendienstverleners, zoals slepers en roeiers, staan ook niet onder politiek toezicht. Vanuit de historische context, de ambtelijke situatie, is er natuurlijk wel een parallel te trekken, maar die ambtelijke situatie is nu al bijna 19 jaar opgeheven. Met de intro-

ductie van het toezichtarrangement beweegt het Loodswezen zich weer een stap verder richting een «normale» marktpartij, waarbij ook zoveel mogelijk de normale marktcondities zouden moeten gelden. Ministeriële goedkeuring van tarieven past daar niet bij. Hierboven is reeds aangegeven dat de marginale toets van de minister van Verkeer en Waterstaat naar zijn aard een onvoldoende democratische controle biedt. In het wetsvoorstel wordt daarom voorzien in een toets in volle omvang, die conform het beleid van de regering zoveel mogelijk door hetzelfde orgaan wordt uitgevoerd, ten einde de benodigde financieel/economische expertise gebundeld te houden.

Het vorige kabinet heeft de voor en nadelen van het onderbrengen van mededingingstoezicht in een ZBO in plaats van een dienst onder de minister afgewogen. Uiteindelijk zijn de voordelen groter. Dat is ook reden waarom de NMa recent, per 1 juli 2005, een zelfstandig bestuursorgaan is geworden. Deze verzelfstandiging waarborgt een onafhankelijk toezicht in individuele zaken. Het is niet zo dat daarmee de ministeriële verantwoordelijkheid vervalt. Zo brengt de NMa jaarlijks een verslag uit van haar werkzaamheden (artikel 45d van het wetsvoorstel) in verband met deze ministeriële verantwoordelijkheid. Dat verslag stelt de minister van Verkeer en Waterstaat in staat te beoordelen of de NMa met behulp van beleidsregels moet worden bijgestuurd.

De beslissing het toezicht uit te laten oefenen door de NMa in plaats van de minister is gebaseerd op de visie op toezicht van voorgaande kabinetten. In diverse standpunten, bijvoorbeeld die op basis van de werkgroep Visser (Kamerstukken II 1997/98, 24 036, nr. 73) en de Visie op markttoezicht (Kamerstukken II 2003/04, 29 200, XIII, nr. 50), heeft het vorige kabinet aangegeven te hechten aan een consistente toepassing van mededingingsregels, terughoudend te zijn met nieuwe specifieke regels en versnippering van het toezicht op (specifieke) markten te voorkomen. Het onderbrengen van specifiek toezicht binnen een kamer bij de NMa, in casu de Vervoerkamer, ziet het kabinet als goede optie voor het onderbrengen van het toezicht op nieuwe specifieke regels. Het toezicht op kostengeoriënteerde tarieven vergt een diep inzicht in kostenstructuren en bedrijfseconomische principes en is direct gerelateerd aan de toepassing van mededingingsregels ten aanzien van kostentoerekening en redelijkheid van tarieven. Zoals blijkt uit het wetsvoorstel, is de consistentie ook bewaakt door dezelfde bevoegdheden en procedures die toegepast worden bij het toezicht op de Mededingingswet van toepassing bij het toezicht op de loodsen, zie bijvoorbeeld de verwijzing naar deze wet in artikelen 45f-45h van het wetsvoorstel.

Bovendien zijn in dit wetsontwerp de normen waarbinnen de NMa uitvoering moet geven aan haar toezicht duidelijk omschreven. Naast het wetsvoorstel stelt ook de Algemene wet bestuursrecht eisen aan de NMa als het gaat om de algemene beginselen van behoorlijk bestuur. Met name zij gewezen op het beginsel van zorgvuldige voorbereiding van besluiten, de verplichting tot belangenafweging en het evenredigheidsbeginsel. In die zin kan de NMa als een uitvoerings- en handhavingsorganisatie worden beschouwd die gebonden is aan duidelijke regels waardoor checks and balances voldoende zijn ingebouwd. Naast de controle die de minister uitoefent op de NMa, kunnen besluiten van de NMa ook getoetst worden door de rechter. Bijvoorbeeld indien belanghebbenden die van mening zijn dat de NMa het toezicht niet zorgvuldig heeft uitgeoefend, beroep aantekenen tegen een besluit van de NMa bij de rechter.

Voor zover bekend wordt in de ons omringende landen geen expliciet (mededingingsrechtelijk) toezicht gehouden op het loodsen van zeeschepen, mede omdat het veelal nog overheidsdiensten zijn met hun specifieke wijze van aansturing en toezicht. Daar waar sprake is van niet ambtelijke diensten is de invulling van het eventuele toezicht een zuiver nationale aangelegenheid die niet bij de Nederlandse regering bekend is.

Inhoud van het markttoezicht

Systeem van kostentoerekening

De Commissie vraagt zich af waarom de ledenvergadering van de loodsen deskundig is en het beste inzicht heeft in de kosten en tarieven.

Alle loodsen zijn aandeelhouder van het Nederlands Loodswezen BV, het ondersteunend apparaat, dat onder meer het loodgeld int en administratie voert. Via de algemene ledenvergadering hebben de loodsen stemrecht in het «reilen en zeilen» van het ondersteunende apparaat. Kosten, kosten-toewijzing en kostenbeheersing zijn dus in eerste en laatste instantie voorbehouden aan die ledenvergadering. Daarnaast is het zo dat kostenreducties in het facilitair apparaat tot een hogere winst voor de eigenaren, de loodsen, leidt, zodat hier een zeer effectieve prikkel tot efficiencyverbetering uit gaat. Tegen deze achtergrond is besloten om het kostentoerekeningsmodel, waarin alle financiële stromen binnen het Loodswezen transparant wordt gemaakt, ook door de loodsen zelf te laten vaststellen.

De leden van de CDA-fractie vragen zich af welke eisen er zullen worden gesteld aan het kostentoerekeningssysteem.

Het gaat hierbij om eisen als: welke kostensoorten moeten in welke volgorde op welke wijze worden toegerekend. Er zijn ook kostenposten die in het geheel niet mogen worden doorberekend. Een ontwerp van de desbetreffende algemene maatregel van bestuur, dat inmiddels bij de betrokken partijen in consultatie is, is bij de beantwoording ter informatie bijgevoegd¹.

De leden van de CDA-fractie willen weten wat er nodig is om het Loodsen op Afstand (LOA) veilig te laten werken en wat de kosten daarvan zijn. Daarnaast vernemen deze leden of de vermindering van de haven-capaciteit opweegt tegen de eventuele toename van de efficiency van het loodsen.

Met radarapparatuur en sinds kort ook transpondertechnologie, wordt het scheepvaartverkeer door de Verkeersdienstambtenaar, of VBS-operator, gemonitord en indien nodig via de marifoon geïnformeerd over de lokale verkeerssituatie. In gevallen dat de loods door slechte weersomstandigheden niet aan boord kan komen worden de schepen die daarvoor in aanmerking komen door de loods geadviseerd vanuit dezelfde VBS-post. De transpondertechniek staat thans nog in de kinderschoenen, maar zou in de toekomst een bijdrage kunnen leveren aan een ontwikkeling naar individuele loodsadvisering vanaf de wal. VBS-systemen kosten afhankelijk van de voor de haven noodzakelijke uitvoering, enige tientallen miljoenen euro's, waaraan de daarin opgenomen «LOA-console» relatief weinig bijdraagt. Hierbij zij aangegeven dat de kosten van het noodzakelijke dataverkeer voor LOA hoger kunnen zijn dan voor het VBS. Of de capaciteit van het scheepvaartverkeer onder LOA-begeleiding afneemt zal eerst moeten worden onderzocht, mede omdat LOA, zoals hierboven aangegeven, thans alleen nog als een soort «extra service» aan de scheepvaart, onder slechte weersomstandigheden wordt uitgevoerd.

Herziening van de loodsgeldtariefstructuur, advisering Nationale Havenraad

De leden van de PvdA-fractie zouden graag een toelichting zien over de stelling dat een tariefsdaling door de wegvallende flo/flp-component, tot onzekerheid bij de scheepvaart leidt.

¹ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

De flo/flp-component bedraagt gemiddeld per haven 22% van de jaar-omzet. Door deze component conform het draagkrachtbeginsel over de scheepvaart te verdelen, is de regionale bijdrage aan de flo/flp niet gelijk over de regio's verdeeld en neemt Rotterdam het grootste deel van de flo/flp-kosten voor zijn rekening. Als de flo/flp-component van het ene op het andere moment zou wegvallen, achten de havens de kans op ongewenste onderlinge concurrentieverschuivingen groot. Daarom is besloten om niet te blijven reserveren tot het totale kapitaal is bereikt en de flo/flp-component in één keer wegvalt, maar zal deze tariefscomponent tegen het einde van de overgangperiode geleidelijk worden verminderd.

Afbouw kruisfinanciering

De Commissie, en in het bijzonder de leden van de fracties van het CDA, de PvdA en de SGP vragen zich, zakelijk weergegeven, af of het afbouwen van de kruissubsidies niet zal leiden tot onoverkomelijke tariefstijgingen in met name de noordelijke havens en hoe dit zich verhoudt met het draagkrachtbeginsel. Zij vragen zich voorts af of andere kostenposten voor schepen gebruik maken van kruisbestuiving.

Het draagkrachtbeginsel is binnen de internationale zeescheepvaart een volkomen geaccepteerd principe, omdat de kosten per ton lading voor een groot schip relatief lager zijn dan voor een klein schip. Zowel in de oude als in de nieuwe tariefstructuur, die naar verwachting omstreeks 2011 zal worden ingevoerd, is het draagkrachtbeginsel opgenomen. Iets anders is het wanneer gesproken wordt over de kruissubsidies in het loodsgeld. Het naar draagkracht gedifferentieerde loodsgeldtarief, kent daar bovenop nog een extra progressieve differentiatie naar grootteklasse. De afbouw van de kruissubsidie ziet alleen op het wegnemen van deze extra progressieve component, door grote schepen in de toekomst lagere, en kleine schepen hogere tarieven in rekening te brengen. Indien de kruissubsidies geheel zijn afgebouwd bestaat er nog steeds een factor 6 verschil in tarief tussen kleine en grote schepen. De afbouw van de kruissubsidies heeft negatieve consequenties voor alle kleine schepen, óók in bijvoorbeeld Rotterdam, maar positieve voor grote schepen, ook in bijvoorbeeld de Eemshaven. Regio's zoals het noorden die veelal worden aangelopen door kleinere schepen, zullen macro dus inderdaad te maken krijgen met tariefsstijgingen. In nauwe samenspraak met de havens, Loodswezen en de NMa is bij de ontwikkeling van de nieuwe tariefstructuur uitvoerig gezocht naar mogelijkheden om deze tariefsstijgingen zo laag mogelijk te houden, zonder de randvoorwaarde van kostenconformiteit geweld aan te doen. Dit is gelukt door de tijdelijke flo/flp-kosten – mede gelet op het draagkrachtbeginsel – progressief over de zeescheepvaart te verdelen. Over dit principe van de nieuwe tariefstructuur en het afbouwen van de kruissubsidies heeft de Nationale Havenraad unaniem positief geadviseerd. Overigens worden de tariefsstijgingen verminderd door de effecten van het NMa-toezicht, de efficiencyverbeteringen en de nog te ontwikkelen samenwerking met de Duitse loodsen op de Eems. In de toelichting is aangegeven wat de bruto stijging, dus zonder toekomstige kostenreducties op basis van een nieuwe kostentoedeling zal worden. Voor de Eems is dat in totaal 114%. Indien het tarief echter op basis van de huidige kostentoedeling zou blijven plaatsvinden, zouden de tarieven op de Eems met 350% moeten stijgen. Het nieuwe kostentoedelingsmodel heeft derhalve reeds een mitigerend effect op de kostenstijgingen. Reden om het niet direct in te voeren is gelegen in de wens van de havens om de kruissubsidies in twee fases (2002–2010 en 2011–2015) uit te voeren, met name om schokeffecten in de tarieven zoveel mogelijk te voorkomen. Alle overige haventarieven zijn havengerelateerd zonder dat er sprake is van kruissubsidies.

Uit het verslag blijkt voorts dat de gehele Commissie zich afvraagt hoe het met de afstemming met het Duitse Loodswezen staat.

Waar nodig vindt tussen de Nederlandse en private Duitse loodsdiensten operationele afstemming plaats. Dit geldt niet voor de tarieven; deze worden nationaal bepaald. In 2002 is op initiatief van de Duitse nautisch beheerder een werkgroep opgericht waarin naast de Nederlandse nautische beheerder ook de Nederlandse en Duitse loodsdiensten zijn opgenomen. Opdracht van de werkgroep was het onderzoeken van de mogelijkheid tot een gemeenschappelijk Nederlands/Duitse loodsdienstverlening op de Eems. Een wederzijdse wens tot een meer efficiënte beloodsing van de scheepvaart op de Eems ten behoeve van de concurrentiepositie en de economische ontwikkeling van de Eemshavens en de Eemsdelta in het algemeen, lag hieraan ten grondslag. Het verwachte mitigerend effect op de als gevolg van de afbouw van de kruissubsidies stijgende Nederlandse loodsgeldtarieven, draagt hieraan bij. De uiteenlopende wijze van beloodsing door de Nederlandse en Duitse loodsdiensten stond het daadwerkelijk starten van de samenwerking in de weg. De Duitse loodsdienst werkt vanaf een op zee gestationeerde loodsboot en de Nederlandse loodsdienst beloodst vanaf de wal met tenders. De Duitse federale overheid, anders dan in Nederland verantwoordelijk voor de ondersteunende dienst en vaartuigen, heeft, mede na herhaaldelijke interventie van mijn voorgangers, uiteindelijk begin 2006 besloten om de beloodsing met tenders uit te gaan voeren. Dit vergt ingrijpende veranderingen in de loodsdienstcoördinatie en kan mogelijk zelfs leiden tot een afname van het aantal Duitse loodsen en ondersteunend personeel. De Duitse loodsen staan hierdoor gereserveerd tegen al te snelle en forse veranderingen, waardoor de samenwerking met de Nederlandse loodsdiensten vooralsnog niet van de grond komt. Mijn voorganger heeft daarom in januari 2007 nogmaals met de Duitse minister Tiefensee het belang en de gezamenlijke wens tot samenwerking onderstreept, hetgeen ik begin maart zelf ook nog heb gedaan. Aan Nederlandse zijde is in overleg tussen Verkeer en Waterstaat, de loodsen en Groningen Seaports gesproken over de voorwaarden waaronder en de wijze waarop vruchtbare samenwerking met de Duitse loodsdienst tot stand kan komen. In april vindt hierover hoogambtelijk overleg plaats met de federale Duitse overheid. Het doel is om met Duitsland zoveel mogelijk tot overeenstemming te komen over die noodzakelijke voorwaarden en het wegnemen van politiek gevoelige blokkades. Zo mogelijk worden de afspraken in een door mij en mijn Duitse collega te ondertekenen memorandum van overeenstemming vastgelegd.

De leden van de PvdA-fractie vragen hoe voorkomen wordt dat bepaalde scheepscategorieën buiten de boot vallen als wordt overgegaan op een ander tariefsysteem. Ook willen deze leden weten hoe in dat geval wordt omgegaan met de huidige frequentiekorting.

Uitgangspunt van het wetsvoorstel (artikel 27c derde lid) is dat de tarieven als geheel kostengeoriënteerd, redelijk en non-discriminatoir dienen te zijn. Het huidige tariefsysteem kan ook onder de nieuwe wet worden gehanteerd. De wet verplicht niet tot een nieuw tariefsysteem, maar tussen betrokken partijen is afgesproken dat de tweede fase van de afbouw kruissubsidies zal worden uitgevoerd op basis van een nieuwe tariefstructuur. Deze tariefstructuur is dan geheel gebaseerd op het kostentoedelingsmodel dat wel verplicht wordt ingevoerd. Gedurende de afbouwtermijn tot 2015 zijn de tarieven dus niet kostenconform. Indien echter een voorstel wordt opgesteld dat een gedifferentieerde aanpassing van de tarieven per zeehavengebied inhoudt, dient het nieuwe tariefvoorstel een bijdrage te leveren aan een meer kostengeoriënteerd tarief per individueel schip.

Deze twee uitgangspunten die aan de tarieven ten grondslag moeten liggen, laten ruimte om het draagkrachtprincipe ook onder het nieuwe stelsel een rol te laten spelen. Het is aan de algemene raad om, in overleg met de sector, een tariefvoorstel voor te bereiden waaruit voor de afnemers van de loodsdiensten met eerlijke en non-discriminatoire tarieven voortvloeien. De NMa houdt rekening met de zienswijze van de gebruikers en het tariefvoorstel bij de vaststelling van de tarieven. In het beoogde nieuwe tariefsysteem worden alle schepen onderverdeeld in een aantal scheepsklassen. Het geheel van alle tarieven per scheepklasse van alle regio's, geeft vervolgens de totale jaaromzet van het Loodswezen. In deze systematiek vallen dus geen scheepscategorieën buiten de boot. Het is in eerste instantie aan de algemene raad om in haar tariefvoorstel al dan niet de huidige frequentiekorting die in het tarief voor het loodsen van zeeschepen is opgenomen te handhaven. De raad van bestuur zal, indien een frequentiekorting wordt veranderd ten opzichte van de huidige regeling, beoordelen in hoeverre deze past binnen de uitgangspunten van de wet.

Oplossing prepensioenproblematiek

De vragen gesteld in deze paragraaf zijn beantwoord in de paragraaf prepensioenproblematiek.

Vaststelling van de tarieven, toetsing door de NMa

De leden van de PvdA-fractie willen graag weten wie er op de kwaliteit moet toezien: de raad van bestuur van de NMa of het Loodswezen. Zij vragen op welke manier dit dan gebeurt.

Bij de verzelfstandiging van het Loodswezen is bepaald dat het toezicht op de nautische kwaliteit van de loodsdienstverlening en het goede functioneren van de loodsencorporaties in eerste instantie bij het Loodswezen zelf ligt. Voor zover die kwaliteit gewaarborgd wordt door het vaststellen van verordeningen of andere besluiten door de ledenvergadering van de Nlc, houdt de minister van Verkeer en Waterstaat daarop een repressief toezicht: hij kan deze besluiten schorsen en vernietigen, indien deze in strijd zijn met het recht. In een beperkt aantal gevallen zijn de verordeningen onderworpen aan preventief toezicht van de minister van Verkeer en Waterstaat. Hij kan goedkeuring aan een verordening onthouden indien de in artikel 3 van de Scheepvaartverkeerswet genoemde belangen (voornamelijk betrekking hebbend op de veiligheid en vlotheid van het scheepvaartverkeer) zich daartegen verzetten. De uitvoering van deze verordeningen is zaak van het Loodswezen zelf. Van het Loodswezen mag worden verwacht dat het daarbij rekening houdt met reacties van reders en havenautoriteiten. De handhaving van de verordeningen geschiedt tuchtrechtelijk door het tuchtcollege loodsen. Omdat dit stelsel van toezichthoudende taken in de praktijk goed werkt en de hoge kwaliteit van de dienstverlening wordt gewaardeerd, wordt hierin geen verandering gebracht.

Er is in de tweede plaats toezicht op de economische kwaliteit van de loodsdienstverlening. Thans ontbreekt dit toezicht. De wet waarborgt thans niet dat de klant – die verplicht gebruik moet maken van een loods en hem geen keuzevrijheid geeft bij de uitvoering van die verplichting – een behoorlijke prestatie krijgt die in een behoorlijke verhouding staat tot het bedrag dat hij daarvoor moet betalen. Voor dit toezicht roept het wetsvoorstel de nodige instrumenten in het leven: tariefvaststelling door de NMa is daarvan het voornaamste. Dit toezicht kan geheel gescheiden van het overige toezicht worden uitgevoerd.

De leden van de PvdA fractie vragen hoe het mogelijke «dubbele petten» probleem van de NMa wordt voorkomen, nu de NMa toezichthouder én tariefvaststeller zal worden.

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. In aanvulling daarop kan er nog opgewezen worden dat de NMa zowel als tariefvaststeller en toezichthouder onderworpen is aan rechterlijk toezicht waarmee gewaarborgd wordt dat beide rollen niet door elkaar gaan lopen.

Leveringsvoorwaarden

De leden van de CDA-fractie vragen of hun indruk juist is dat in artikel 27h van het wetsvoorstel de raad van bestuur van de NMa de bevoegdheid wordt gegeven voorwaarden voor de dienstverlening vast te stellen. Zij vragen zich af of bij de NMa voldoende deskundigheid op dit gebied voorhanden is. Ook de leden van de SP-fractie laten zich in die zin uit. De leden van de PvdA-fractie vragen of een aantal voorbeelden genoemd kan worden van het incidenteel gebruik van het vaststellen van leveringsvoorwaarden. Ook de leden van de fracties van de VVD en de SGP hebben een aantal vragen gesteld over het gebruik van de bevoegdheid door de raad van bestuur van de NMa om voorwaarden met betrekking tot de kwaliteit van de dienstverlening te kunnen vaststellen. De leden van de VVD-fractie vragen zich af of de wetssystematiek niet op een onterechte manier wordt doorkruist. Voorts vragen deze leden zich af waarmee de noodzaak voor de aanvullende bevoegdheid wordt aangetoond en of de reële mogelijkheid niet tot conflicterende regels leidt. Nu in de memorie van toelichting niet is aangegeven waarvoor een dergelijke mogelijkheid noodzakelijk is vragen de leden van de VVD-fractie zich af waarom het artikel in de wet is opgenomen. Verder vragen deze leden zich af of dit artikel niet kan worden meegenomen in de evaluatie. De leden van de SGP-fractie vragen voorts of de bevoegdheden van de raad van bestuur van de NMa om voorwaarden te stellen ten aanzien van de kwaliteit van de dienstverlening niet op onzorgvuldige wijze zijn afgebakend ten opzichte van de taken van de publiekrechtelijke organisatie. Verder vragen deze leden of de bevoegdheid niet beter kan worden geschrapt wanneer de regering niet in staat is op dit moment een situatie aan te geven waarin deze bevoegdheid wordt aangewend.

Het is inderdaad juist dat het voorgestelde artikel 27h van de Loodsenwet de raad van bestuur van de NMa de bevoegdheid verleent om voorwaarden voor de loodsdienstverlening vast te stellen. Deze bevoegdheid moet niet worden misverstaan. Het voorstel beoogt niet de raad van bestuur een integrale bevoegdheid toe te kennen elke denkbare leveringsvoorwaarde vast te stellen. Vaststelling van alle leveringsvoorwaarden die betrekking hebben op de nautische kwaliteit van de dienstverlening blijven waar zij horen: hetzij bij de wetgever zelf, hetzij bij de publiekrechtelijke organen van het Loodswezen. Het desbetreffende artikel (het voorgestelde artikel 27h van de Loodsenwet) is dan ook zodanig vormgegeven, dat het de bestaande verordenende bevoegdheid van de Nlc onaangetast laat. Er is echter wel aanleiding om de economische aspecten van de kwaliteit van de dienstverlening aan de NMa op te dragen zodat een afzonderlijke mogelijkheid in het leven is geroepen om – indien daarvoor in een concreet geval een noodzaak bestaat – vanuit mededingingsrechtelijk perspectief in uitzonderlijke gevallen *aanvullende* leveringsvoorwaarden vast te stellen. Mededingingstoezicht behoort niet beperkt te blijven tot alleen de vaststelling van een prijs. Deze aspecten kunnen niet los worden gezien van het toezicht op de prijsvorming. Het is juist op dit terrein dat de NMa wel over de nodige deskundigheid beschikt. Binnen de organisatie van de NMa, en dan in het bijzonder de Vervoerkamer, is inmiddels de nodige deskundigheid opgebouwd om deze bevoegdheid op verantwoorde wijze te kunnen uitoefenen. Overigens moet de NMa zich in de dagelijkse praktijk op zeer vele terreinen van het

economisch leven begeven. Daardoor heeft zij veel ervaring heeft opgebouwd in het zich voortdurend inwerken op nieuwe terreinen. Op dit ogenblik zijn er nog geen vastomlijnde voornemens om dergelijke voorwaarden vast te stellen. Niettemin is het denkbaar dat de raad van bestuur van de NMa op basis van artikel 27h een compensatieregeling vaststelt voor de toedeling van de gevolgen van tijdsoverschrijding bij de aanvang van een loodsreis: soms is een bestelde loods niet op tijd op het te loodsen schip, soms is het te loodsen schip niet op de opgegeven tijd op de opgegeven positie. Geregeld kan dan worden onder welke omstandigheden het risico door welke partij gedragen wordt. Het is ook denkbaar dat deze bevoegdheid gebruikt wordt om te verzekeren dat bij de loodsdienstverlening geen oneigenlijk onderscheid kan plaatsvinden tussen verplichte en vrijwillige beloodsing. Er is thans overigens geen reden om aan te nemen dat van deze bevoegdheid snel gebruik zal worden gemaakt. Teneinde de wet «toekomstrobust» te maken is er evenwel wel voor gekozen reeds thans een dergelijke bevoegdheid te creëren.

De regering is van oordeel dat de bestaande wetssystematiek hierdoor niet wordt doorbroken, maar deze juist wordt gerespecteerd. Het is niet voor niets dat de bevoegdheid slechts kan worden uitgeoefend wanneer de raad van bestuur van de NMa het Loodswezen heeft uitgenodigd zelf een voorstel te doen. Het Loodswezen is langs die weg in staat zelf aan te geven of met de voorgenomen vaststelling van deze voorwaarden een ongerechtvaardigde inbreuk wordt gepleegd op de verordenende bevoegdheid. Zou het dan toch zo zijn dat de raad van bestuur van de NMa regels vaststelt waarvan het Loodswezen meent dat deze interfereren met de verordenende bevoegdheid, dan staat tegen een dergelijk besluit, op grond van het voorgestelde artikel 60 van de Loodsenwet beroep op de rechter open. De regering is bereid toe te zeggen dat de wijze van toepassing van artikel 27h van de Loodsenwet wordt betrokken bij de eerstvolgende evaluatie. Wat het toezicht op de besturen van publiekrechtelijke lichamen voor beroep betreft, is de regering van oordeel dat aan de uit artikel 134, derde lid, van de Grondwet voortvloeiende eis dat de wet het toezicht op de besturen van deze lichamen regelt is voldaan. Daarnaast wordt in de tekst van het voorgestelde artikel 27h van de Loodsenwet door middel van een verwijzing naar een aantal andere bepalingen uit de Loodsenwet en de Scheepvaartverkeerswet buiten twijfel gesteld dat de daarin geregelde bevoegdheden tot het vaststellen van hetzij verordeningen van de Nlc, hetzij ministeriële regelingen onaangetast blijven. De regering is van oordeel dat met deze waarborgen de bevoegdheden van de raad van bestuur op verantwoorde wijze zijn afgebakend ten opzichte van die van de publiekrechtelijke organisatie van het Loodswezen.

Verdragsrechtelijke aspecten, positie van de Scheldevaart

De leden van de CDA-fractie vragen hoe inzicht wordt verkregen in de kosten en opbrengsten per regio.

Het op te stellen kostentoedelingsmodel waarin de financiële geldstromen van het Loodswezen transparant wordt gemaakt wordt uitgesplitst naar havenregio. De door het Loodswezen op te stellen tariefvoorstellen worden per regio opgemaakt en in de desbetreffende regio besproken. Bij het tariefvoorstel dient ook een verantwoording van het voorafgaande jaar te worden opgenomen, zodat inzicht ontstaat over de kosten en opbrengsten per regio. Volledigheidshalve volgen hieronder de omzet en kosten per havengebied:

Havengebied

(bedragen * 1000)	omzet	kosten	verschil
Eemsmond	1 523	3 284	- 1 761
Harlingen	343	1 051	- 708
Den Helder	184	226	- 42
IJmond	19 355	21 066	- 1 711
Rijnmond	102 889	95 396	+ 7 493
Scheldemonde (wet)	13 646	16 916	- 3 270

De leden van de CDA-fractie vragen hoe de regering omgaat met de verdragrechtelijke verplichtingen in de regio Schelde. Ook vragen deze leden zich af hoe de regering borgt dat de Scheldevaart op grond van het verdrag met België voor het loodswezen een kostendekkende activiteit is en blijft. Ook de leden van SGP-fractie stellen een aantal vragen die hierop betrekking hebben. Deze leden wensen met name te vernemen wanneer de aangekondigde overeenkomsten tussen de Vlaamse overheid en de loodsdiensten op de Schelde zullen worden gesloten en hoe valse concurrentie op de Schelde kan worden voorkomen.

In antwoord op deze vragen moet worden vooropgesteld dit wetsvoorstel geen wijziging in de verdragrechtelijke relatie met België tot gevolg zal hebben.

Echter, het bij koninklijke boodschap van 4 november 2006 bij uw kamer ingediende voorstel van wet houdende goedkeuring van op 21 december 2005 te Middelburg tot stand gekomen Verdrag tussen het Koninkrijk der Nederlanden en het Vlaams Gewest inzake de beëindiging van de onderlinge koppeling van de loodsgeldtarieven (Trb. 2005, 328) (Kamerstukken II 2006/07, 30 866) zal wel wijziging in deze verdragrechtelijke relatie tot gevolg hebben.

Ter toelichting hierop het volgende. In de Schelderegio zijn wat betreft het loodsen van zeeschepen en de daarbij behorende loodsgeldtarieven twee verschillende wettelijke regimes van toepassing namelijk de Nederlandse wetgeving en de met België (inmiddels het Vlaamse Gewest) verdragrechtelijk vastgelegde wetgeving.

Welk regime van toepassing is, is afhankelijk van de bestemming van het zeeschip. In het geval het schip een Nederlandse haven als bestemming of vertrekpunt heeft (zogenaamde wetschepen), geldt de Nederlandse wetgeving met name de Scheepvaartverkeerswet en het daarop gebaseerde Loodsplichtbesluit 1995 (wat betreft de verplichting tot het aan boord nemen van een loods) en de Loodsenwet (wat betreft de vaststelling van het loodstarief). In het geval het schip een Vlaamse haven als bestemming of als vertrekpunt heeft (zogenaamde Scheldevaarders) geldt verdragrechtelijk vastgelegde wetgeving. Deze verdragrechtelijke bepalingen vinden hun oorsprong in het Scheidingsverdrag van 1839 (Stb. 1839, 26). Wat betreft de verplichting een loods aan boord te nemen is dit nader uitgewerkt in het Scheldereglement. Wat betreft de loodsgeldtarieven is voor de vaart op de Vlaamse Scheldehavens in het Scheidingsverdrag vastgelegd dat dit gemeenschappelijk door Nederland en België zou worden vastgesteld. In artikel 5 van het Scheldetoloverdrag van 12 mei 1863 (Stb. 1863, 117) werd neergelegd dat de loodsgeldtarieven op de Schelde nooit hoger mogen zijn dan die aan de monding van de Maas. Concreet betekent dit derhalve dat de tarieven voor wetschepen op grond van de Loodsenwet worden vastgesteld terwijl de tarieven voor Scheldevaarders in een gezamenlijk besluit van de Nederlandse minister van Verkeer en Waterstaat en de Vlaamse minister van Openbare Werken, Energie, Leefmilieu en Natuur worden vastgesteld. Zowel bij de vaststelling van de tarieven voor de haven van Rotterdam als voor de vaststelling van de tarieven voor de Scheldevaart wordt tot op heden rekening gehouden met genoemd artikel 5 van het Scheldetoloverdrag.

Echter, in het op 4 maart 2002 te Vlissingen tot stand gekomen Tweede Memorandum van Overeenstemming tussen Vlaanderen en Nederland met betrekking tot de onderlinge samenwerking ten aanzien van het Schelde-estuarium is afgesproken dat de loodsgeldtarieven voor de vaart op Rotterdam en die voor de Scheldevaart per 1 januari 2008 volledig ontkoppeld zullen zijn. Deze afspraak is nadien vastgelegd in het hierboven al aangehaalde verdrag van 21 december 2005 inzake de beëindiging van de onderlinge koppeling van de loodsgeldtarieven. De beëindiging van de loodsgeldkoppeling maakt het mogelijk om dan ook in de haven van Rotterdam een kostenconforme tarifiering bij het loodsen van zeeschepen te realiseren (tot op heden liggen de tarieven in Rotterdam aanzienlijk hoger dan kostenconform). Anderzijds zullen, nu op dit moment zowel de Nederlandse- als de Vlaamse tarieven op de Schelde verliesgevend zijn, door de hierboven aangehaalde maatregelen ook deze tarieven kostendekkend moeten worden vastgesteld. Overigens is in het kader van de Permanente Commissie op de Scheldevaart toegezien op de vorming van een consortium van samenwerkende loodsdiensten dat op basis van kostendekkende tarieven zal worden gefinancierd. Hiertoe is de afgelopen jaren het loodsgeldtarief voor de Vlaamse Scheldehavens onder toezicht van de Permanente Commissie naar kostendekkendheid toe gegroeid. Het stijgende tarief voor Antwerpen heeft echter tot gevolg dat ook het nu al te hoge Rotterdamse tarief moet mee stijgen. De regering acht het daarom van groot belang dat het verdrag dat de loodsgelden ontkoppeld zo snel mogelijk wordt geratificeerd. Hiermee zal het dan eindelijk tot een eerlijke (kostenconforme) concurrentie tussen de diverse havens in de Schelderegio en mainport Rotterdam komen. Nederland is geen partij bij door de leden van de SGP-fractie genoemde overeenkomsten. Deze overeenkomsten worden gesloten tussen de Vlaamse overheid en de beide loodsdiensten. Naar verwachting zullen de overeenkomsten eerst na de ratificatie van het verdrag van 21 december 2005 worden getekend.

Europeesrechtelijke aspecten

De leden van de VVD-fractie vragen of niet al te gemakkelijk wordt geconcludeerd dat het wetsvoorstel geheel in lijn is met het Europese recht. Deze leden wijzen er op dat hoewel beloodsing een nationale aangelegenheid is, het wetsvoorstel niet garandeert dat in gebieden van verregaande internationale samenwerking zoals de Scheldemond een forse tariefsverhoging kan worden afgedwongen zonder dat sprake is van strijd met het internationale recht.

Bij het ontwerpen van het wetsvoorstel heeft de regering in het bijzonder onderzocht of handhaving van het bestaande collectieve monopolie van de registerloodsen tot 2019 in overeenstemming is met de regels die artikel 86 van het EG-Verdrag stelt ten aanzien van een onderneming waaraan bijzondere of uitsluitende rechten zijn toegekend. Het zou mogelijk in strijd met het EG-Verdrag zijn wanneer het wetsvoorstel tot effect zou hebben dat die rechten worden versterkt. Uit artikel 86 EG vloeit voort dat de wetgever bij handhaving van die bijzondere of uitsluitende rechten in het bijzonder dient te waken tegen mogelijke strijd met het beginsel van non-discriminatie, en tegen strijd met het kartelverbod en het verbod van misbruik van een economische machtspositie. Nu het wetsvoorstel er in voorziet dat in Nederland de loodsgeldtarieven op basis van kostenoriëntatie op non-discriminatoire, objectieve en transparante wijze worden vastgesteld, is naar het oordeel van de regering aan artikel 86 EG-Verdrag voldaan.

Wat de prijsstelling van de loodsdienstverlening op de Schelde betreft, deze is al sinds de 19e eeuw voorwerp van regeling in een verdrag, het Scheldereglement. De inspanning van de regering is er op gericht om de loodsdienstverlening aan de Scheldevaart (de vaart naar de Vlaamse

havens aan de Schelde en het Kanaal van Gent naar Terneuzen) tegen ten minste kostendekkende tarieven te laten plaatsvinden. Daartoe is een memorandum van overeenstemming met de Vlaamse regering vastgesteld. De gang naar kostendekkendheid van de tarieven zal aanvankelijk inderdaad leiden tot verhoging van de tarieven. Immers, deze tarieven zijn thans nog niet kostendekkend. Als de vaststelling van het loodsgeldtarief naar de Vlaamse havens eenmaal op een kostendekkend niveau is gebracht, verwacht de regering geen forse kostenverhogingen meer. Zij gaat er van uit dat tariefsverhogingen boven het niveau van kostendekkendheid noch in het belang van de Vlaamse overheid, noch in het belang van de havens van Antwerpen en Gent zijn.

De tariefstelling van de loodsdiensverlening op de Eems blijft vooralsnog een zaak van de desbetreffende landen. De mogelijkheden tot samenwerking tussen de Nederlandse en Duitse loodsdiensten op de Eems zijn echter potentieel groot. Hoe meer en hoe intensiever er wordt samengewerkt, hoe groter de kostenreducties kunnen zijn. Hoe groter de kostenreducties zijn, hoe kleiner de noodzaak tot tariefsverhoging. De regering is dan ook niet pessimistisch gestemd over de tariefontwikkeling in de grensregio's.

Handhaving

Algemeen

De leden van de PvdA-fractie vragen naar de termijn waarop de nota's van wijziging worden verwacht in verband met de aanpassing van het wetsvoorstel aan de wetsvoorstellen evaluatie Mededingingswet en Vierde tranche Algemene wet bestuursrecht.

De regering streeft er naar de nodige aanpassingen in één nota van wijziging aan te bieden. Deze zal zo snel mogelijk aan de Kamer worden aangeboden. Zodra de Eerste Kamer het wetsvoorstel evaluatie Mededingingswet heeft aanvaard, doch mogelijk al eerder, zal de nota van wijziging kunnen worden gemaakt.

Bestuurlijke boete en last onder dwangsom

De leden van de CDA-fractie verzoeken de regering om na te denken over alternatieven voor de in haar ogen onorthodoxe regeling voor het verbeuren van opgelegde boetes en dwangsommen. Deze leden zouden er de voorkeur aan geven in de wet te regelen dat elke registerloods hoofdelijk en voor het geheel aansprakelijk is voor elke boete of dwangsom in plaats van het door de regering voorgestelde systeem. Deze leden zouden graag vernemen hoe dit in andere sectoren is geregeld.

Het stelsel waar de leden van de CDA-fractie de voorkeur aan geven houdt in dat elke registerloods hoofdelijk en voor het geheel aansprakelijk is voor elke opgelegde boete of dwangsom. De regering meent dat dit stelsel, in elk geval zoals de leden van de CDA-fractie het in hun opmerking presenteren, niet uitvoerbaar is. Immers, in zijn uiterste consequentie zou het er op neer komen dat iedere registerloods onverkort aansprakelijk is voor ieder gedrag dat in strijd is met de voorgestelde wet van iedere andere loods, hetzij als individueel registerloods, hetzij in zijn kwaliteit als bestuurder van het Loodswezen. Het komt er op neer dat anderen dan degenen die het handelen in strijd met de wet verweten kan worden daarvoor toch de volledige gevolgen moeten dragen. Dit acht de regering niet in overeenstemming met het algemene rechtsbeginsel dat sancties alleen worden opgelegd aan degene die zelf verwijtbaar handelt of degene aan wie dit handelen kan worden toegerekend. Zij wijst er op dat dit beginsel gecodificeerd wordt in artikel 5.4.1.2 van het wetsvoorstel Vierde tranche Algemene wet bestuursrecht (Kamerstukken II 2003/04, 29 702, nr. 2).

De regering heeft een hoofdelijke aansprakelijkheid voor verbeurde boetes en dwangsommen dan ook alleen overwogen voor de gevallen waarin in strijd met de wet is gehandeld door collectiviteiten van loodsen die op grond van wet met specifieke rechten of verplichtingen zijn bekleed en daarmee alle van die collectiviteit deel uitmakende loodsen exclusief representeren. Het gaat dan alleen om de corporaties en de maatschappen. Bovendien zou een dergelijke aansprakelijkheid alleen op zijn plaats zijn wanneer de desbetreffende collectiviteit zelf geen vermogen bezit waarop de boete of de dwangsom kan worden verhaald. Aan die voorwaarde wordt overigens voldaan.

Gesteld dat er hoofdelijke aansprakelijkheid zou bestaan, dan zal een deurwaarder bij de inning van een verbeurde boete of dwangsom eerst de identiteit van de schuldenaar moeten achterhalen en moeten onderzoeken of diens vermogen een reëel verhaal mogelijk maakt. Is dat problematisch, dan zal een andere schuldenaar moeten worden gezocht, etc. Deze omslachtige handelingen kunnen vermeden worden door het vermogen van Nederlands Loodswezen B.V. te benutten voor het verhaal. Deze vennootschap ontvangt de binnengekomen loodsgelden en houdt deze voor de desbetreffende corporaties en maatschappen, zodat een eventuele boete of dwangsom verhaald wordt ten laste van vermogen dat ten behoeve van alle van een maatschap of corporatie deel uitmakende loodsen wordt aangehouden. Deze regeling staat geheel op zichzelf. Voor zover de regering kan overzien, bestaat er in Nederland geen andere organisatie of sector die qua vormgeving vergelijkbaar is met het Loodswezen.

De leden van de fracties van CDA, SP en SGP vragen zich af of de boetes proportioneel zullen zijn en waarbij de leden van het CDA zich tevens afvragen wat het maximale percentage is wat als boete kan worden opgelegd. De SP vraagt zich daarbij af of het Loodswezen in zijn bestaan kan worden bedreigd als boetes worden opgelegd bij administratieve fouten. De leden van de SGP vragen zich af of een heroverweging van de boetebepalingen niet in de rede ligt.

Indien de NMa een overtreding constateert, kan zij inderdaad een boete opleggen. Indien de NMa van deze bevoegdheid gebruik maakt, zal zij enkele artikelen uit de Mededingingswet (zie artikel 45f, derde lid van de wet) in acht moeten nemen. Deze bepalingen uit de Mededingingswet vormen de kaders waarbinnen de NMa boetes kan opleggen en nopen de raad van bestuur van de NMa bij de vaststelling van de boete rekening te houden met de ernst en de duur van de overtreding. Verder zal de NMa op grond van de Algemene wet bestuursrecht, bij het bepalen van boetes het evenredigheidsbeginsel in acht moeten nemen, in die zin dat nadelige gevolgen van een boete niet onevenredig dienen te zijn in verhouding tot de met de boete te dienen belangen.

Gegeven het feit dat er in het wetsvoorstel verwezen wordt naar bepalingen in de Mededingingswet, zal de NMa bij het opleggen van boetes zoveel als mogelijk aanknopen bij het huidige boetebeleid, waarin de hiervoor geschetste uitgangspunten zijn verankerd. Het ligt daarbij in de rede om ook aan te sluiten bij het boetebeleid ten aanzien van ander sectorspecifiek toezicht. Uit de wijze waarop de NMa tot op heden gebruik heeft gemaakt van haar boetebevoegdheden bij haar toezicht op basis van de Elektriciteitswet en de Gaswet blijkt deze proportionaliteit. Het wettelijke boetemaximum in deze beide wetten is, evenals in dit wetsvoorstel gelijk aan dat van de Mededingingswet, te weten 10% van de totale omzet van de overtreder in het jaar voorafgaand aan de boetebeschikking van de NMa. Voor het bepalen van de hoogte van de in de energiesector opgelegde boetes heeft de NMa gebruik gemaakt van een andere systematiek dan het geval is in het kader van de Mededingingswet. De reden daarvoor is dat bij overtredingen van de energiewetgeving, anders dan bij overtreding in het kader van Mededingingswet, maar vergelijkbaar met de over-

tredingen benoemd in het wetontwerp markttoezicht registerloodsen, in het algemeen geen betrokken omzet kan worden geïdentificeerd, welke bij beboeting in het kader van de Mededingingswet de grondslag is voor de bepaling van de boete. Bij de handhaving van de energiewetgeving is de totale omzet van de te beboeten onderneming het uitgangspunt. In de voor de energiewetten ontwikkelde systematiek wordt aansluiting gezocht bij het belang dat door de overtreden wettelijke bepaling wordt beschermd. Naarmate dit belang, gezien in relatie met de door de wet te dienen doelen, van groter gewicht moet worden geacht, is een hogere boete gerechtvaardigd. Aldus wordt een hogere basis voor de boete gekozen als het belang dat door de overtreden bepaling wordt beschermd zwaarder weegt. Vervolgens vindt bijstelling plaats aan de hand van de concrete omstandigheden van het geval. Tot op heden heeft deze wijze van boetebepaling in de energiesector geresulteerd in boetes die in een andere orde van grootte liggen dan bij de Mededingingswet het geval is. Zo zijn voor overtredingen van zogeheten technische codes (overtreding van de inbiedplicht) boetes opgelegd van bijvoorbeeld €10 000,= tot € 90 000,=. Daarbij moet opgemerkt worden dat de NMa deze boetes baseert op de totale omzet, hetgeen betekent dat naarmate de omzet lager is, ook de boete lager uitvalt. Grote en kleine bedrijven worden op deze wijze relatief even zwaar beboet.

Naar mijn mening is met deze voor specifieke regelgeving ontwikkelde systematiek afdoende gewaarborgd dat een eventuele boete proportioneel is in verhouding tot een eventuele inbreuk op de Loodsenwet. Overigens bevat ook de vierde tranche van de Algemene wet bestuursrecht, waarin nadere regels gesteld zullen worden aan de bestuurlijke boete, de nodige waarborgen voor een evenwichtig boetebeleid. Bij nota van wijziging zullen bovendien nog enige instrumenten, ontleend aan het wetsvoorstel evaluatie Mededingingswet, aan dit wetsvoorstel worden toegevoegd, waarmee nog wat extra flexibilisering aan de boetebevoegdheid kan worden toegevoegd. De raad van bestuur van de NMa krijgt de mogelijkheid om een zogeheten toezeggingsbesluit vast te stellen, waarmee verhaal van een boete achterwege kan blijven. Verder kan de NMa met een gericht boekenonderzoek, dat voorafgaat aan bepaling van de hoogte van de opgelegde boete, de financiële draagkracht van het Loodswezen bepalen.

Overigens kan het besluit waarbij de NMa een boete oplegt aan de rechter kunnen worden voorgelegd. In een dergelijk geval wordt de werking van de beschikking van de NMa opgeschort tot dat op een eventueel beroep is beslist. De rechter toetst de hoogte van de boete bovendien in volle toetsing, niet marginaal.

Het risico dat het Nederlandse loodswezen in zijn bestaan bedreigd kan worden als gevolg van een boete naar aanleiding van enkele administratieve fouten is niet aanwezig. Alles afwegende meent de regering dan ook dat het voorgestelde boeteregime verantwoord is en geen heroverweging behoeft.

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

Maatschappelijke kosten en baten, bedrijfseffecten

De leden van de CDA-fractie vragen of een «nulmeting» verricht naar de feitelijke financiële situatie, zodat zekerheid ontstaat over mogelijke overwinsten. Deze overwinsten dienen volgens deze leden terug te vloeien naar de markt.

Het wetsvoorstel kent geen verplichtingen welke terugwerken tot voor het moment van inwerkingtreding. Er is dus ook niet voorzien in een verplichting voor het opleveren van een «nulmeting» welke ziet op de financiële situatie voor inwerkingtreding van de wet, zoals door de leden van de

CDA-fractie wordt verlangd. Wel is het zo dat gedurende de periode dat er nog geen tarieven zijn vastgesteld op basis van de voorgestelde systematiek, tarieven van kracht zijn welke zijn gebaseerd op de huidige wetgeving. De verantwoordingsplicht van artikel 27j van de wet geldt wel voor deze overgangperiode en de eerste rapportage zou derhalve als nulmeting kunnen worden gezien. Daarnaast kan worden gesteld dat een «nulmeting» besloten ligt in de goedkeuring van het kostentoerekeningsmodel. Deze goedkeuring kan alleen plaatsvinden als alle geldstromen van het Loodswezen en alle kostenposten van de wettelijke gereguleerde diensten inzichtelijk zijn gemaakt en de NMa zich door eigen onderzoek heeft laten overtuigen van de juistheid van de door het Loodswezen geleverde cijfermateriaal. Hierboven is reeds aangegeven dat de uurtarieven van de loodsen zullen worden gebaseerd op het niveau van het jaar 2003, met een index gebaseerd op de groei van CAO-lonen. Bij de invoering van het toezichtsarrangement zal het kostenniveau worden herberekend volgens deze normen. In geval uit deze berekeningen mocht blijken dat de inkomsten in de jaren 2004 en later te hoog zijn geweest, dan zal dit surplus terugvloeien naar de markt door het te verrekenen met toekomstige tariefstellingen.

Administratieve lasten en nalevingskosten

De leden van de CDA-fractie vragen hoe het precies zit met de in het wetsvoorstel genoemde administratieve lasten, nu het overgangsdossier uit 2003 uit gaat van veel hogere bedragen.

Dit wetsvoorstel ziet alleen op de invoering van het mededingingsrechtelijk toezicht op het Loodswezen door de NMa. De in dit wetsvoorstel genoemde administratieve lasten hebben dus alleen betrekking op het vaststellen van de jaarlijkse loodsgeldtarieven en alles wat daarmee samenhangt, zoals de periodieke goedkeuring van het kostentoedelingsmodel, de jaarlijkse tariefvaststelling en het regionale overleg. In 2003 werd nog uitgegaan van het inrichten van een concessiemodel. De invoering van een dergelijk model is vele malen duurder dan de bestendinging van de huidige organisatie van het loodsen met een toezichtsarrangement van de NMa. Daarnaast heeft het voorstel, anders dan in 2003 aangegeven, geen betrekking op het inrichten van het in het beleidsvoornemen opgenomen nautisch model waarin de invoering van twee nieuwe concepten waren opgenomen, te weten Loodsen op Afstand en Navigatie Assistentie. Indien uit de reeds genoemde herijking van het loodsplichtbeleid mocht blijken dat dit soort concepten nog dienen te worden ingevoerd, dan vergt dit een wijziging van de Scheepvaartverkeerswet. Implementatie- en uitvoeringskosten en administratieve lasten zullen dan bij die wetswijziging worden beschouwd.

De leden van de SP-fractie menen dat de nieuwe wetgeving de druk van de administratieve lasten van het Loodswezen vermoedelijk flink zal vergroten. Zij menen dat ook juridische geschillen niet zijn uitgesloten en vragen naar de consequenties die dit zal hebben op de tarieven.

Het valt niet goed te voorzien in hoeverre dit wetsvoorstel zal leiden tot extra rechtsgeschillen. Hiervan is een schatting gemaakt. In de memorie van toelichting is de aanname opgenomen dat in de eerste twee jaar na inwerkingtreding van de wet jaarlijks een procedure plaatsvindt. Daarmee is telkens € 62 000,= gemoeid, zodat er in totaal € 124 000,= mee zal zijn gemoeid. Deze kosten zullen in het kostentoerekeningsmodel moeten worden doorberekend in de tarieven als kosten van de corporaties. Dit bedrag is minder dan 1% van de omzet van het gehele Loodswezen. Tot significante tariefsverhogingen zal dit niet leiden.

De leden van de VVD-fractie steunen het voorstel van een benchmark, maar stellen daar enige vragen bij. In plaats van het Loodswezen zou dit volgens deze leden eerder een zaak van de havens of een onafhankelijke partij moeten zijn. Voorts vragen deze leden een reactie op hun stelling dat het voor de hand ligt dat de benchmark ook wordt betrokken in het regionale overleg.

Artikel 27k van het wetsvoorstel schrijft een vergelijkend onderzoek voor naar de hoogte van de loodsgeldtarieven, de methode van kosten-toerekening, het gerealiseerde kwaliteitsniveau en de productiviteitsontwikkeling in het belang van de bevordering van de meest efficiënte werkwijze van registerloodsen en de heffing van een redelijke, non-discriminatoire en kosten georiënteerde tarieven. Er is gekozen de loodsen dit zelf te laten doen omdat:

1. een dergelijk vergelijkend onderzoek een regulier management-instrument is van organisaties en bedrijven om hun eigen werkwijze te verbeteren
2. via de bestaande en geplande samenwerkingsverbanden (Schelde en Eems) de loodsen de gegevens van hun collega's gemakkelijk op basis van vrijwilligheid verkrijgen. Via internationale organisaties waar de loodsen lid van zijn, kunnen de loodsen ook de medewerking van andere landen makkelijker regelen. Internationale organisaties nemen in verschillende sectoren ook het initiatief tot het uitvoeren van dergelijke studies, bijvoorbeeld de UIC als het gaat om gegevens betreffende de meest efficiënte werkwijze van spoorbeheerders, omdat de organisaties behoefte hebben aan een dergelijk managementinstrument. In zo'n situatie is medewerking van de andere loodsenorganisatie vaak groter, omdat het niet alleen een kwestie is van gegevens aanleveren maar ook zelf gegevens krijgen die de organisaties kunnen gebruiken voor hun eigen management. Ingeval de overheid het onderzoek uitvoert worden veelal consultancybureaus ingehuurd die de betreffende loodsenorganisaties verzoeken een uitgebreide vragenlijst in te vullen.
3. de gegevens van de loodsenorganisaties zelf afkomstig zijn en maar zeer ten dele op alternatieve wijze verkrijgbaar zijn. Vooral kostprijsgegevens zijn moeilijk te verkrijgen indien derden het onderzoek uitvoeren zonder garanties dat deze gegevens niet zomaar voor iedereen openbaar worden. Een deel van de informatie, bijvoorbeeld over het gerealiseerde kwaliteitsniveau, kan in veel sectoren ook bij gebruikers van de dienst gehaald worden. Gezien het specifieke karakter van het loodsen van zeeschepen, met kapiteins uit de gehele wereld die per keer voor enkele dagen een haven in Nederland aandoen, is dat technisch moeilijker om relevante informatie via hen te verkrijgen.

De beleidslijn om het door de bedrijven zelf te laten doen is consistent met het huidige vervoerbeleid. Zo worden zowel in de Wet luchtvaart (bepaling Asset Base bij berekening van vermogenskosten), de Spoorwegwet (artikel 15 van beheerconcessie ProRail) en de Concessiewet (artikel 22 vervoerconcessie voor het hoofdtrainnet) de benchmarks uitgevoerd door respectievelijk de NV Luchthaven Schiphol, ProRail BV en NS. De regering heeft in haar regeerakkoord aangegeven uit te gaan in haar toezicht van vertrouwen. Dat geldt ook voor het uitvoeren van de benchmark door de loodsen zelf. De toezichthouder kan toetsen of de benchmark op een objectieve en consistente wijze is uitgevoerd. Mocht dat niet zo zijn en is het vertrouwen beschaamd dan kan de toezichthouder handhavend optreden. In een dergelijk geval is het ook mogelijk dat de minister via artikel 27l, tweede lid, van het wetsvoorstel nadere regels stelt omtrent de inrichting en mate van detaillering van het vergelijkend onderzoek. Er kan bovendien vanuit gegaan worden dat de loodsen zelf, via hun contacten met hun Vlaamse en Duitse collega's aan de benodigde

gegevens kunnen komen. Aangezien de Nederlandse wetgever de buitenlandse loodsen geen verplichting kan opleggen om de benodigde gegevens te leveren, zullen de buitenlandse loodsorganisaties de gewenste gegevens op vrijwillige basis moeten verstrekken. In een dergelijke setting zijn de contacten van het Nederlandse loodswezen van belang om de benodigde gegevens te verkrijgen en daarmee mede bepalend voor de volledigheid en kwaliteit van de benchmark. Aangenomen moet worden dat de havens of een onafhankelijke partij, die naar mag worden vermoed niet zulke diepgaande contacten hebben met het Duitse of Vlaamse loodswezen, niet met een redelijke mate van inspanning tot een kwalitatief vergelijkbare benchmark kunnen komen.

In artikel 27c van het wetsvoorstel de wet is neergelegd dat de algemene raad voorafgaande aan het indienen van een tariefvoorstel bij de raad van bestuur een aantal organisaties een zienswijze vraagt. Daarbij is afgezien van een verplichting om de benchmark in dat kader een rol te laten spelen. De reden daarvoor is de volgende. De benchmark moet op grond van onder andere betrekking hebben op de methode van kostentoe-rekening, het gerealiseerde kwaliteitsniveau en de productiviteitsontwikkelingen. Het is niet uit te sluiten dat de buitenlandse loodsorganisaties dergelijke gegevens als vertrouwelijk zullen aanmerken. Indien er een verplichting zou bestaan om de benchmark een rol te laten spelen in het regionale overleg over de tariefvoorstellen, zouden deze gegevens mogelijk openbaar worden. Het wordt dan voor de buitenlandse organisaties minder aantrekkelijk om, zoals hiervoor is aangegeven op vrijwillige basis, gegevens te leveren waardoor de kwaliteit en bruikbaarheid van de benchmark gevaar zou kunnen lopen. Het staat het loodswezen natuurlijk vrij om met haar buitenlandse collega's afspraken te maken of, en zo ja in welke mate, gegevens verkregen van de buitenlandse loodsen openbaar worden.

De leden van de PvdA-fractie geven aan dat het Loodswezen geen principiële bezwaren heeft tegen het toezicht op de tarieven door de NMa, maar dat men wel bang is voor een administratieve lastenverzwaring en een kostenverhoging die hoger is dan in de memorie van toelichting staat. Deze leden vragen of die veronderstelling juist is. Ook de leden van de SGP-fractie hebben die vraag gesteld. Deze leden vragen bovendien of een onafhankelijke deskundige niet nog eens naar de administratieve lasten en nalevingskosten kan kijken.

De veronderstelling van het Loodswezen heeft de regering enigszins verbaasd. Dat het wetsvoorstel zou leiden tot een verhoging van de administratieve lasten was van meet af aan duidelijk, zowel voor de regering als het Loodswezen. De administratieve lasten zijn echter aan de hand van de door het Adviescollege toetsing administratieve lasten (Actal) en het ministerie van Financiën ontwikkelde rekenmodel «Meten is weten» berekend. Eerst is dit in juni 2006 gebeurd op basis van ambtelijke geschatte aannames. Kort daarna is het Loodswezen verzocht medewerking te verlenen aan het verschaffen van de noodzakelijke gegevens voor het nogmaals uitvoeren van de lastenberekening. Het Loodswezen heeft die medewerking verleend, waarna de berekening opnieuw is uitgevoerd. De uitkomsten van beide berekeningen zijn vergeleken. Het bleek dat de bedragen van de diverse kostenposten qua orde-grootte goed vergelijkbaar waren. Hieruit heeft de regering de conclusie getrokken dat de gegevens van het Loodswezen een representatief beeld gaven. In de memorie van toelichting zijn dan ook steeds de gegevens van het Loodswezen gebruikt, met uitzondering van een enkele post die buiten de standaardberekening valt. Het geheel is, voorafgaand aan de ministerraad-behandeling van het wetsvoorstel voorgelegd aan Actal. Actal achtte de berekening en verantwoording zodanig dat een intensieve toets achter-

wege kon blijven. Het geheel is bovendien nog beoordeeld door het ministerie van Economische Zaken in het kader van een bedrijfseffecten-toets. De Vervoerkamer van de NMa is voor het toezicht op het Loodswezen uitgebreid met slechts 1 FTE. Het is de regering uiteraard bekend dat elke berekening van administratieve lasten uitgaat van aannames, maar gegeven de wijze waarop daarmee bij de voorbereiding van het wetsvoorstel is omgegaan, is de regering er van overtuigd dat de berekening voldoende zorgvuldig is uitgevoerd. De toets van Actal waarborgt dat ook een onafhankelijke partij een oordeel heeft kunnen geven over de lastenberekeningen. Een extra toets lijkt de regering dan ook overbodig. Wel is de regering bereid om de consequenties voor de administratieve lasten te betrekken bij de evaluatie van de wet.

De minister van Verkeer en Waterstaat,
C. M. P. S. Eurlings