

Vergaderjaar 2010–2011

30 490

Kustwacht In Nederland

Nr. 20

BRIEF VAN DE MINISTER VAN INFRASTRUCTUUR EN MILIEU

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 24 juni 2011

Met deze brief informeer ik uw Kamer over de invulling van de toezeggingen uit het Algemeen Overleg (AO) van 21 april 2010 over de tussentijdse evaluatie van de Wet markttoezicht registerloodsen (in het vervolg: de wet) (kamerstuk 30 490, nr. 18). In de brief ga ik eerst in op de tussentijdse evaluatie en het AO, daarna op de toezeggingen en de invulling daarvan. Invulling van de toezeggingen leidt tot wijzigingen in wet- en regelgeving. Alle verwachte wijzigingen, gecombineerd met een tijdpad, staan in bijlage 1.¹

Tussentijdse evaluatie en het AO van 21 april 2010

Centraal in de tussentijdse evaluatie van de wet en het AO stond het al dan niet invoeren van marktwerking in de loodsdiensverlening. De beslissing hierover was conform het Kabinetbesluit uit 2004 uitgesteld tot uiterlijk 2019². De tussentijdse evaluatie toonde een nagenoeg verdwenen draagvlak aan bij de sector (havens, reders en het havenbedrijfsleven) en het loodswezen voor het invoeren van marktwerking en een grote behoefte aan zekerheid op dit punt.

Daarnaast toonde de tussentijdse evaluatie een grote mate van tevredenheid aan met het toezicht van de Nederlandse Mededingingsautoriteit (NMa) op het loodswezen. Er bestond een breed gedragen waardering voor de resultaten van het toezicht in termen van transparantie, inzicht in en druk op de efficiency van het loodswezen. De kwaliteit van dienstverlening van het loodswezen werd bovendien door de sector beoordeeld als hoogstaand.

In de brief aan uw Kamer over de resultaten van de tussentijdse evaluatie werd een beslissing over het al dan niet invoeren van marktwerking ruim voor 2019 aangekondigd, namelijk begin 2011³. Tijdens het AO met uw Kamer op 21 april 2010 heeft uw Kamer ingestemd met het voorstel om op dat moment, onder voorwaarden, geen marktwerking in te voeren.

¹ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

² Brief van de minister van Verkeer en Waterstaat aan de voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal van 21 juni 2004, Kamerstukken II 2003/04, 24 036, nr. 302.

³ Brief van de minister van Verkeer en Waterstaat aan de voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal van 1 februari 2010, Kamerstukken II 2009/10, 30 913, nr. 9.

Dit besluit vereist geen wetswijziging. Het invoeren van marktwerking was namelijk een mogelijkheid waarvoor de wettelijke voorbereiding zou starten na «positieve» besluitvorming. De oorsprong van de overgangstermijn tot 2019 ligt in het eerder genoemd Kabinetbesluit en is gebaseerd op de tijd die nodig is voor het vervangen van het omslagstelsel door een kapitaaldeckingsstelsel als financieringsbasis voor de prepensioenregelingen van het loodswezen.

De overgangstermijn tot 2019 blijft voor dat doel gehandhaafd. Zolang deze prepensioenproblematiek namelijk niet is opgelost blijft het loodsgeldtarief belast met een opslag op de tarieven (momenteel 16%). De NMa ziet er op toe dat deze opslag op verantwoorde wijze vóór 2019 wordt afgebouwd. De loodsgeldtarieven dalen navenant.

Toezeggingen AO 21 april 2010

Met deze brief informeer ik uw Kamer over de invulling van de voorwaarden verbonden aan het besluit om geen marktwerking in te voeren. De voorwaarden zijn bedoeld om de loodsdienstverlening en het toezicht daarop verder te verbeteren. Het loodswezen blijft de enige aanbieder van loodsdiensten onder het door de wet ingestelde toezicht van de NMa. De voorwaarden zijn:

1. Verbeteren van de innovatie en differentiatie in de loodsdienstverlening;
2. Verder flexibiliseren van de loodsplicht;
3. Terugdringen van de administratieve lasten;
4. Verbeteren van het proces van tariefvaststelling.

Daarnaast is toegezegd uw Kamer te informeren over een nieuwe aanpak van de afbouw van de kruisfinanciering in loodsgelden tussen de zeehavenregio's. De huidige aanpak, gebaseerd op het advies daarover van de NHR uit 2005¹, is gericht op het realiseren van kostenconforme tarieven voor 2016, noodzakelijk voor het kunnen invoeren van marktwerking.

Het volgen van de huidige aanpak zal leiden tot hoge tariefstijgingen in met name de havens in het Noorden (Delfzijl/Eemshaven/Harlingen/Terschelling/Den Helder). Om dit te voorkomen en tegelijkertijd, waar mogelijk en op verantwoorde wijze, nog enige afbouw realiseren om de verhouding tussen prijs en prestatie onder de huidige loodsgeldtariefstructuur te verbeteren, is een nieuwe aanpak gewenst. Deze nieuwe aanpak wordt in onderhavige brief nader toegelicht.

De invulling van de vier voorwaarden

1. Verbeteren van de innovatie en differentiatie in de loodsdienstverlening

Het doel van deze voorwaarde is het bevorderen van een innovatief klimaat in de loodsdienstverlening, in de organisatie en in de relatie met de sector. De invulling van deze voorwaarde was opgedragen aan het loodswezen en de rijkshavenmeesters. Het resultaat bestaat uit een structureel opgezet Innovatieplatform tussen loodswezen en rijkshavenmeesters en een gezamenlijk «Innovatieplan 2.0» met als subtitel «Openheid en samenwerking»(bijlage 2).² Het plan is besproken in de Nationale Havenraad (NHR).

Ik beoordeel het resultaat als een positieve start. Het Innovatieplan ademt een open en positieve houding uit. De innovatiedoelen gericht op het verbeteren van de veiligheid en vlotheid, de efficiency, kostenreductie en de klantgerichtheid onderschrijf ik van harte. Innovatie wordt daarnaast

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

² Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

beoordeeld als een continu proces. Het is onderwerp van structureel overleg met betrokkenheid van de sector. Dit laatste vind ik van groot belang, vooral omdat de sector zo projecten kan aandragen en eventueel in projecten kan meedraaien. Het advies van de NHR ondersteunt mijn positieve oordeel (bijlage 3).¹

De positieve start moet een vervolg krijgen. De NHR wijst hier in het eerder genoemd advies ook op. In overleg met het Innovatieplatform is daarom besloten om minimaal één maal in het jaar een voortgangsgesprek te voeren tussen het Innovatieplatform en mijn ministerie. Van belang om te vermelden is dat het Innovatieplatform naast de opgenomen projecten in het «Innovatieplan 2.0», twee aanvullende projecten heeft geselecteerd voor een geïntegreerde uitvoering: «navigatieondersteunende techniek en loodsen op afstand» en «verdere integratie «Vessel Traffic Service» en loodsen». Het laatste project wordt door de NHR als prioritair beschouwd.

2. Verder flexibiliseren van de loodsplicht

Het doel van deze voorwaarde is het bewerkstelligen van meer maatwerk in het opleggen van de loodsplicht in de zeehavenregio's. Loodsplicht daar waar nodig, naar het deskundig oordeel van de Rijkshavenmeester. De invulling van deze voorwaarde was ook opgedragen aan het loodswezen en de rijkshavenmeesters. Het resultaat bestaat uit een voorstel van het hierboven genoemde Innovatieplatform voor een herziening van het huidige loodsplichtstelsel onder de titel «Loodsplicht Nieuwe Stijl» (bijlage 4).¹ Het voorstel is besproken in de NHR.

Ik beoordeel het resultaat als positief. Positief, ten eerste, omdat het voorstel kan leiden tot meer maatwerk in de verschillende zeehavenregio's. Het voorstel pleit voor een landelijk kader waarbinnen de Rijkshavenmeester in de zeehavenregio's verantwoordelijk wordt voor een verdere regionale invulling. Ten tweede, omdat het daarvoor voorgestelde instrumentarium (Pilot Exemption Certificate A en B) meer mogelijkheden kan bieden. Tenslotte, omdat de huidige regelgeving kan worden opgeschoond. De NHR ziet ook voordelen en dringt met name aan op tijdige en passende invulling van de plannen (zie bijlage 3).

De invulling van het voorstel in de verschillende zeehavenregio's zal intensief overleg vragen van mijn ministerie met de rijkshavenmeesters en de loodsen in de zeehavenregio's. Ik ga mij daarvoor inzetten. Daarbij wil ik de voordelen van het voorstel ten opzichte van de huidige situatie zoveel mogelijk realiseren. Tegelijkertijd moet het huidige niveau van veiligheid en vlotheid gehandhaafd blijven.

In het overleg met de regio's Rotterdam/Rijnmond en Eemshaven/Delfzijl betrek ik ook de gevolgen van de realisatie van de Maasvlakte II en de verruiming van de vaargeul naar de Eemshaven voor de loodsplicht. Ik streef er naar om na de verruiming van de vaargeul naar de Eemshaven de toezegging van mijn ambtsvoorganger om de 13 meter loodsplichtgrens op de Eems te schrappen, in te lossen.

3. Terugdringen administratieve lasten

Het doel van deze voorwaarde is het verminderen van de administratieve lasten als gevolg van het door de wet ingestelde toezicht. De invulling van deze voorwaarde was belegd bij mijn ministerie door het faciliteren van een overleg tussen de NMa en het loodswezen. Het resultaat bestaat uit een structureel opgezet overleg en een voorstel om de verplichting tot het tweejaarlijks uitvoeren van een benchmark door het Loodswezen uit de

¹ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

Loodsenwet te schrappen. Het schrappen van de benchmarkverplichting reduceert de administratieve last met 9%.

Ik beoordeel het resultaat als een eerste stap. Het terugdringen van de administratieve lasten heeft mijn blijvende aandacht. In voornoemd overleg is met de NMa en het loodswezen afgesproken om op korte termijn de mogelijkheden verder te verkennen. Verdere besparingen werden verwacht door het toenemende inzicht van de NMa in de verhouding tussen prijs en prestatie in de loodsdienstverlening en daarmee in de beoordeling van de meest efficiënte werkwijze. Deze besparingen hebben zich nog niet uitbetaald. Daarvoor zijn twee met elkaar samenhangende redenen.

Ten eerste, tegen bijna alle besluiten van de NMa is bezwaar en beroep aangetekend door het loodswezen en (in een enkel geval) de gebruikers. De jurisprudentie die dit heeft opgeleverd dwingt de NMa om diepgaander onderzoek uit te voeren dan was voorzien, alvorens de NMa haar volledige bevoegdheid kan uitoefenen voor het vaststellen van de loodsgeldtarieven. De informatiebehoefte van de toezichthouder om goed toezicht te kunnen uitoefenen is daardoor niet afgenomen. Ten tweede, het Nederlandse loodswezen kent geen goed vergelijkbare organisatie in het buitenland. Hierdoor is het niet mogelijk om het loodswezen te vergelijken met andere organisaties.

4. Verbeteren proces van tariefvaststelling

Het doel van deze voorwaarde is het verbeteren van de indieningstermijnen van het jaarlijkse tariefvoorstel van het loodswezen en de daarbij gebruikte ramingmethodiek door het loodswezen voor het inschatten van het aantal loodsverrichtingen. Invulling van deze voorwaarde was ook belegd bij mijn ministerie door het faciliteren van een overleg tussen het loodswezen en de NMa. Het resultaat bestaat uit een voorstel om de indieningstermijnen van het tariefvoorstel én de kwaliteitverantwoording in de Loodsenwet te wijzigen door deze in de tijd naar achteren te schuiven en te combineren. Daarnaast is onderzoek gedaan in opdracht van de NMa naar de ramingmethodiek.

Ik beoordeel het resultaat als positief. De gewijzigde indieningstermijnen voor het tariefvoorstel en de kwaliteitsverantwoording bieden het loodswezen en de gebruikers meer ruimte voor voorbereiding en (eenmalige) consultatie. Daardoor kunnen ook meer actuele cijfers van het Centraal Planbureau worden gebruikt wat een meer realistische tariefstelling door het loodswezen ten goede komt. Wat de ramingmethodiek van het loodswezen betreft blijkt uit het onderzoek dat de NMa met de methodiek instemt. Er is objectief gezien op dit moment geen beter alternatief voor handen.

Waar het gaat om het wijzigen van de indieningstermijnen van het jaarlijkse tariefvoorstel van het loodswezen plaats ik de kanttekening dat het werkbaar moet zijn voor de NMa. Tegen de achtergrond van voornoemde jurisprudentie en lopende bezwaar en beroepsprocedures moet de effectiviteit van het toezicht niet uit het oog worden verloren. De NMa moet voldoende tijd hebben om het tariefvoorstel te beoordelen en tot een verantwoord tariefbesluit te komen.

De nieuwe aanpak van de afbouw kruisfinanciering

De kruisfinanciering in loodsgelden tussen de zeehavenregio's werd sinds 2007 afgebouwd om tot kostenconforme tarieven te komen. Dit was noodzakelijk voor het kunnen invoeren van marktwerking in de loods-

dienstverlening. De met de afbouw gepaard gaande jaarlijkse stijgingen van het loodsgeldtarief, met name de nog te verwerken totale gemiddelde stijging van ruim 100% in het Noorden leidde tot toenemende weerstand.

Een nieuwe aanpak is gewenst. Om die aanpak te bevorderen heeft mijn ambtsvoorganger, zoals toegezegd aan uw Kamer, een werkgroep laten instellen door de NHR en heb ik de afbouw van de kruisfinanciering in 2011 bevroren. Het door de werkgroep uitgebrachte advies over een nieuwe aanpak van de afbouw kruisfinanciering is eind 2010 unaniem vastgesteld door de NHR (bijlage 5).¹ Het advies resulteert in onderstaande cijfers.

| Zeehavenregio's | Complete afbouw kruisfinanciering | Nieuwe aanpak afbouw kruisfinanciering | |
|------------------------|--------------------------------------|---|---|
| | Totale tariefstijging in percentages | Voorgestelde totale tariefstijging in percentages | Voorgestelde jaarlijkse tariefstijging in percentages |
| Delfzijl/Eemshaven | + 114,5% | + 22,90% | + 4,58% |
| Harlingen/Terschelling | + 190,5% | + 38,09% | + 7,62% |
| Den Helder | + 100,5% | +20,10% | + 4,02% |
| Amsterdam/IJmuiden | + 0,7% | + 0,65% | +0,13% |
| Scheldemonden | + 6,8 % | + 6,78% | +1,36% |
| Rotterdam/Rijnmond | - 4,5% | - 1,79% | - 0,36% |

In de kolom «Complete afbouw kruisfinanciering» staan de tariefstijgingen die nu nog nodig zouden zijn om tot kostenconforme tarieven te komen als het streven tot marktwerking nog zou gelden. In de kolom «Nieuwe aanpak afbouw kruisfinanciering» staan de door de werkgroep voorgestelde tariefstijgingen, totaal en per jaar (2012 tot en met 2016). Ik beoordeel het resultaat als positief en neem het unanieme advies onverkort over.

Iedere andere uitkomst dan kostenconformiteit vereist het vinden van een balans tussen de zeehavenregio waar de loodsdienstverlening winstgevend is (Rotterdam/Rijnmond) en de verlieslatende zeehavenregio's (met name het Noorden). Die balans is gevonden in de nieuwe aanpak. De afgesproken tariefstijgingen brengen de gemiddelde loodstarieven per schip in het Noorden op verantwoorde wijze meer in lijn met het landelijk gemiddelde en de loodsdienstverlening in Amsterdam/IJmond en Scheldemonden wordt kostendekkend. De verhouding tussen prijs en prestatie onder de huidige loodsgeldtariefstructuur wordt daarmee verbeterd.

De regio Rotterdam/Rijnmond draagt aan de nieuwe aanpak significant bij. De regio blijft de tekorten in het Noorden voor een belangrijk deel afdekken, waardoor de loodstarieven in het Noorden over de periode tot en met 2016 veel minder hoeven te stijgen, en de regio accepteert een mindere tariefdaling. Het eindadvies van de werkgroep verwacht ik na de zomer. Dit advies gaat vooral in op de mogelijkheid tot het invoeren van een nieuwe loodsgeldtariefstructuur en vereist intensief overleg. Ik zal uw Kamer voor eind 2011 van het eindadvies op de hoogte stellen.

Conclusie

De loodsdienstverlening in Nederland draagt in belangrijke mate bij aan het borgen van het publieke belang van een veilige en vlotte afhandeling van de zeescheepvaart in de Nederlandse zeehavens. Dat is van groot belang voor de internationale concurrentiepositie van de Nederlandse zeehavens en verdient voortdurende aandacht van alle betrokken partijen

¹ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

om in te spelen op en rekening te houden met (internationale) ontwikkelingen.

Het verbeteren van de loodsdienstverlening en het ingestelde toezicht zoals ingezet op de wijze als hierboven beschreven draagt daaraan bij. In gezamenlijkheid zijn door de sector, de loodsen en de overheid de eerste stappen gezet. Ik streef er naar de daaruit voortvloeiende voorstellen tot wijzigingen in wet- en regelgeving in de tweede helft van 2012, en zoveel eerder als mogelijk is, bij uw Kamer in te dienen (zie bijlage 1). Over de verdere voortgang wil ik uw Kamer graag informeren door gebruik te maken van de evaluatie van de Wet markttoezicht registerloodsen in 2013.

De minister van Infrastructuur en Milieu,
M. H. Schultz van Haegen-Maas Geesteranus