

Vergaderjaar 2016–2017

34 230

Evaluatie Wet markttoezicht registerloodsen

Nr. 2

BRIEF VAN DE MINISTER VAN INFRASTRUCTUUR EN MILIEU

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 5 juli 2017

Op 16 juni 2015 informeerde ik u over de resultaten van de evaluatie van de Wet markttoezicht registerloodsen¹. Die evaluatie liet zien dat efficiënter en effectiever markttoezicht nodig en mogelijk is en dat er daarom een aantal wijzigingen zal worden doorgevoerd in de Loodsenwet, zoals deze wet is komen te luiden na de inwerkingtreding van de Wet markttoezicht registerloodsen.

Deze brief gaat dieper in op die wijzigingen, op de voortgang van de uitwerking ervan en op de planning. Daarmee kom ik tegemoet aan de toezegging die ik u deed in mijn brief uit 2015 om u de vormgeving van de wetsvoorstellen voor te leggen. Tot slot informeer ik u over een aantal andere wijzigingen in de wet- en regelgeving met betrekking tot het loodswezen die in dit traject zullen worden meegenomen.

Samenvatting resultaten evaluatie

De evaluatie van de werking van de Wet markttoezicht registerloodsen (hierna: de Wet), die sinds 1 januari 2008 in de Loodsenwet is geïncorporeerd, toonde aan dat het markttoezicht op de registerloodsen niet optimaal functioneert en dat een aantal beleidsdoelen dat eraan verbonden is niet of in voldoende mate is bereikt. Het gaat om de volgende beleidsdoelen: het bereiken van een optimale verhouding tussen prijs en prestatie bij de loodsdienstverlening en het stimuleren dat behaalde efficiëntievoordelen niet alleen aan de eigen organisatie, maar ook aan de sector ten goede komen.

Voor wat betreft het functioneren van het toezicht in relatie tot het proces van de totstandkoming en de vaststelling van de jaarlijkse tarieven, werd op hoofdlijnen geconstateerd dat: het proces van tariefvaststelling voor de gebruikers niet optimaal is ingericht en de tariefsystematiek leidt tot te hoge schommelingen in de tarieven.

¹ Kamerstuk 34 230, nr. 1.

Nieuwe uitgangspunten voor het markttoezicht

Om bovenstaande redenen zijn de beleidsdoelen herijkt en opnieuw geformuleerd en zijn er verbeterpunten opgesteld voor de totstandkoming van de tarieven en het markttoezicht daarop.

Dit geheel moet ertoe leiden dat de loodsdiensverlening op hetzelfde kwalitatief hoogstaande niveau kan blijven plaatsvinden, terwijl de geconstateerde tekortkomingen in de regulering van het loodswezen zoveel mogelijk worden weggewerkt.

Dit betekent dat de Wet zodanig moet worden gewijzigd dat: er sprake zal zijn van een meer gelijkmatige tariefontwikkeling, er een prikkel moet zijn voor de loodsen om efficiëntie te realiseren die ten goede komt aan de sector, het toezicht moet worden versimpeld opdat er sprake zal zijn van minder juridische procedures en lagere administratieve lasten en de bereikte transparantie wordt geborgd en de positie van de gebruikers wordt versterkt.

De (voortgang van) de voorgenomen wetswijzigingen

Een meer gelijkmatige tariefontwikkeling

Een meer gelijkmatige tariefontwikkeling is geen gemakkelijk doel om te bereiken. De jaarlijkse tarieven hangen immers onder meer af van de prognoses van het aantal te maken loodsreizen. De variatie daarin zorgt sowieso jaarlijks voor schommelingen. Daarnaast kunnen eventuele verrekeringen naar aanleiding van gewijzigde besluiten van de toezicht-houder als uitkomst van juridische procedures doorwerken in de nieuwe tarieven.

De introductie van integrale uurtarieven, zoals aangekondigd in mijn brief, zal naar verwachting zorgen voor minder grote schommelingen en dus iets meer gelijkmatigheid. Een integraal uurtarief verdisconteert de verschillende vergoedingen die er nu zijn in één tarief. Dat gebeurt voor de directe uren ten behoeve van een loodsreis (bruguren): deze zijn inclusief een opslag voor indirecte uren die gerelateerd zijn aan de loodsreis (wacht-, reis- en beschikbaarheidsuren). Daarnaast is er een uurtarief voor activiteiten zoals bestuurswerk en opleidingen. Met het Loodswezen is overeenstemming bereikt over de hoogte van de twee tarieven die zijn gebaseerd op het representatieve jaar 2015. Ook de Autoriteit Consument en Markt (ACM) is geraadpleegd over de totstandkoming hiervan.

De efficiencyprikkel

De efficiencyprikkel is een kortingsfactor die zal worden toegepast op de tarieven van een jaar waarin groei van het aantal loodsreizen wordt verwacht. De relatieve grootte van die groei bepaalt de hoogte van de korting:

Prognose toename aantal reizen t.o.v. het lopende jaar	op te leggen efficiencykorting	Prognose toename aantal reizen t.o.v. het lopende jaar	op te leggen efficiencykorting
0-499	0%	1.500-1.999	1,5%
500-999	0,5%	2.000-2.499	2,0%
1.000-1.499	1%	> 2.500	2,5%

In de toekomst zijn in een economisch goed jaar in principe de opbrengsten gelimiteerd als gevolg van de efficiencykorting (price cap).

Dat moet de loodsen prikkelen tot efficiency. Vanwege de directe doorwerking van de korting op de tarieven, ondervinden de gebruikers hier meteen de voordelen van.

Voor een jaar waarin een daling van het aantal loodsreizen wordt voorspeld, worden de tarieven uitgerekend met de cost-plusmethodiek (de huidige in de wet vastgelegde methodiek).

De loodsgeldtarieven die via de kortingsfactor tot stand komen, zijn gebaseerd op de tarieven van het huidige jaar – het jaar waarin de tarieven voor het jaar erop worden bepaald. Het is mogelijk dat de tarieven die op deze wijze tot stand komen hoger uitvallen dan de tarieven die worden berekend met de cost-plusmethodiek, waarbij de in de tarieven door te berekenen kosten worden gebaseerd op de werkelijke kosten met een redelijk rendement. Daarom wordt in de Wet vastgelegd dat het loodswezen met beide methodieken de tarieven voor het jaar erop moet uitrekenen. De methodiek die leidt tot de laagste tarieven geldt. Met de loodsen is deze werkwijze en de bovenstaande tabel afgestemd.

Van de integrale uurtarieven gaat overigens ook een prikkel tot kostenbesparing uit, bijvoorbeeld door een efficiënt aantal fte's aan registerloodsen te hebben, omdat beschikbaarheidsuren niet meer separaat worden vergoed. Eventuele efficiencyverbeteringen als gevolg van een lager aantal fte's aan registerloodsen komen in eerste instantie niet ten goede aan de afnemer, maar aan het Loodswezen zelf. Indirect kan de afnemer wel profiteren, omdat een afname van het aantal fte's weer voor andere kostendalingen kan zorgen (minder materiaalkosten, minder administratiekosten, minder opleidingskosten, et cetera). Daarnaast is de afnemer ervan verzekerd dat het integrale uurtarief niet hoger kan worden door een minder efficiënt proces.

Versimpeling toezicht en verbetering positie gebruikers

In mijn brief uit 2015 kondigde ik aan de *Uniforme Openbare Voorbereidingsprocedure (UOV)* van toepassing te willen verklaren op het proces van totstandkoming van het tariefvoorstel. De UOV komt namelijk tegemoet aan een aantal wensen uit de sector: de sector heeft langer de tijd om het tariefvoorstel te beoordelen én kan rechtstreeks bij ACM haar zienswijze op een ontwerp-tariefbesluit inbrengen. Aangezien alleen een beroepsprocedure kan worden aangespannen tegen het definitieve tariefbesluit door een partij die daaraan voorafgaand zienswijzen heeft ingediend zou hiermee bovendien het aantal juridische procedures kunnen verminderen.

Toepassing van de UOV blijkt echter als nadeel te hebben dat een latere bijstelling van het tariefvoorstel uit juli die de loodsen bij de ACM medio oktober indienen niet kan plaatsvinden. Deze bijstelling, gericht op een zo actueel mogelijk beeld van de relevante gegevens, is niet vastgelegd in de Wet, maar is de afgelopen jaren toegepast met instemming van de betrokken partijen. In een UOV-procedure is er geen ruimte om onder andere de CPB-cijfers van september over het aantal te verwachten loodsreizen in het jaar erop te verwerken in het tariefvoorstel. De ervaring heeft geleerd dat deze prognoses beduidend accurater zijn dan die van maart, waarop het voorstel van juli is gebaseerd. Bij het verwerken van die prognoses om het aantal loodsreizen te ramen wordt in september bovendien rekening gehouden met de gerealiseerde reizen in de eerste acht maanden van het lopende jaar. De kosten van het loodswezen worden in het bijgestelde voorstel derhalve verdeeld over een actueler geraamd aantal schepen dat in het jaar dat volgt belooft dient te worden. Dat is zowel voor de afnemers als voor de loodsen zelf erg

belangrijk, omdat verrekeningen achteraf als gevolg van verschillen tussen raming en realisatie niet mogelijk zijn.

Om deze reden is na overleg met de ACM en het Loodswezen besloten om toepassing van de UOV te heroverwegen. Er zijn immers ook andere manieren om tegemoet te komen aan de wensen van de sector en tegelijkertijd de voordelen van de huidige procedure te behouden. Die manieren worden nu uitgewerkt en zullen worden besproken met de sector.

Overigens is de verwachting dat met de invoering van integrale uren ook het aantal juridische procedures vermindert. Relatief veel juridische conflicten uit de beginjaren van het toezicht hadden te maken met de verhouding tussen het aantal directe en indirecte uren in het voorstel van het Loodswezen.

In mijn eerdere brief noemde ik de mogelijkheid om een *visitatiecommissie* in te stellen die bijvoorbeeld eens in de drie jaar advies uitbrengt over een bepaald onderwerp. Dit kan de gebruikers ondersteunen in het beoordelen van de kosten en de kwaliteit. Meer transparantie is noodzakelijk. Dat erkennen de loodsen zelf ook. Ik geloof dat dit besef sinds 2015 bij het Loodswezen is toegenomen, mede vanwege de gesprekken met mijn ministerie over het financieel beheer en de transparantie die daarbij hoort². Deze ontwikkeling vraagt om een heroverweging van het voornemen om een *visitatiecommissie* vast te leggen in de Wet. Het is sowieso een arbeidsintensieve optie die het loodswezen, de sector en mijn ministerie behoorlijk zal belasten. Maar belangrijker vind ik dat het Loodswezen met de sector zelf nog meer in gesprek gaat om zo de gewenste openheid te creëren. Ik ga daarom met de sector en het Loodswezen de mogelijkheden onderzoeken en bezien of het nodig is om hierover in de Wet iets vast te leggen.

Wat in ieder geval beter wettelijk verankerd gaat worden is de *kwaliteit*. In de praktijk hanteert het Loodswezen een aantal kwaliteitseisen, gaat het daarover het gesprek aan met de gebruikers, voert het eens in de twee jaar een klanttevredenheidsonderzoek uit en legt het over de bereikte kwaliteit jaarlijks verantwoording af aan de gebruikers en de ACM. Dit geheel lijkt goed te functioneren.

Behalve over de jaarlijkse kwaliteitsverantwoording is er in de Wet echter nauwelijks iets opgenomen over de te leveren kwaliteit door het Loodswezen. Dat is een omissie. Ik ga daarom met de sector en de loodsen in overleg over de wijze waarop wettelijke verankering het huidige hoge kwaliteitsniveau en het proces van totstandkoming van en verantwoording over de kwaliteitseisen kan borgen.

De toekomst

Ik heb de verwachting dat het geheel aan wijzigingen ertoe leidt dat de beleidsdoelen worden bereikt. De grootste uitdaging is het realiseren van blijvende efficiency bij het Loodswezen. De tarieven gelden steeds voor één jaar, ook in het geval de efficiencyprikkel wordt toegepast. Mogelijk zijn er perioden waarin de prognoses jaar na jaar toenemende loodsreizen laten zien – en waarin de tarieven dus jaar na jaar een efficiencyprikkel bevatten –, maar de situatie kan net zo goed jaar na jaar verschillen. En een reguleringsperiode van één jaar is dan behoorlijk kort om besparingen te realiseren. Bovendien is het de bedoeling dat de besparingen die het Loodswezen doet structureel zijn en in verhouding staan met de hoge

² Gemeenschappelijk normenkader voor financieel beheer, verantwoording en intern toezicht, bijlage bij Kamerstuk 33 822, nr. 1.

productiviteit en kwaliteit van de loodsdienstverlening om een optimale bijdrage te blijven leveren aan de veilige en vlotte afwikkeling van scheepvaartverkeer. Met de ACM ben ik in overleg om te bezien hoe de toezichthouder het instrumentarium kan krijgen om hierop te kunnen sturen.

Naast de hierboven besproken wijzigingen wil ik de gelegenheid van de wijziging van de Loodsenwet aangrijpen om een aantal andere noodzakelijke wijzigingen door te voeren. Het gaat hierbij onder meer om actualisatie van het loodsentuchtrecht en wijzigingen die voortvloeien uit het financieel beheer². Bovendien worden verouderde artikelen verwijderd waaronder die over het uitvoeren van benchmarks door het Loodswezen³.

Dit jaar is er dus nog enige inhoudelijke uitwerking nodig. Dat doe ik waar nodig en mogelijk in samenwerking met het Loodswezen, de ACM en de gebruikers. Ik streef ernaar het hiervoor benodigde wetsvoorstel eind 2018 bij uw Kamer te kunnen indienen.

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

³ Kamerstuk 30 490, nr. 20.