

Vergaderjaar 2003–2004

24 036

Marktwerking, deregulering en wetgevingskwaliteit

Nr. 302

BRIEF VAN DE MINISTER VAN VERKEER EN WATERSTAAT

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 21 juni 2004

I. Inleiding

In de brief van mijn ambtsvoorganger van 11 april 2003, kenmerk DGG/V-03/001544/VV¹, bent u geïnformeerd over het besluit van het kabinet over de wijze waarop een overgangstermijn, voorafgaande aan de introductie van marktwerking bij het loodsen van zeeschepen, vormgegeven zal worden. Dit kabinetsbesluit is door een externe procesregisseur, de heer professor dr. L. Koopmans, uitgewerkt. Zijn eindadvies en de daaropvolgende consultatie van de sector (havens, havenbedrijfsleven en reders) en het Loodswezen hebben aanleiding gegeven tot nadere besluitvorming over de inrichting van de overgangstermijn. Met deze brief wil ik u informeren over de nadere besluitvorming die heeft plaatsgevonden.

II. Kabinetsbesluit 11 april 2003

De eerste 10 jaar na de verzelfstandiging van het Loodswezen in 1988 zijn niet kritikeloos verlopen. Tussentijdse wijziging van de relevante wetgeving kon niet voorkomen dat een brede heroverweging over het loodsen van zeeschepen noodzakelijk bleek. Deze heroverweging wees uit dat het invoeren van marktwerking een optie zou kunnen zijn om aan de gesignaleerde problemen bij de loodsdienstverlening tegemoet te kunnen komen. Een in 2000 door de Tweede Kamer aanvaard beleidsvoornemen werkte deze optie verder uit. Implementatie van het onderdeel marktwerking van dit beleidsvoornemen bleek echter niet direct mogelijk, omdat na verzelfstandiging in 1988 niet is overgegaan tot kapitaaldekking voor de financiering van prepensioenaanspraken. Dit heeft geleid tot een groot tekort in de financiering van de prepensioenen van loodsen en ondersteunend personeel². Het kabinetsbesluit van 11 april 2003 bevatte daarom een overgangsmodel op basis waarvan:

- het Loodswezen vanaf 2005 een exclusieve landelijke concessie voor de duur van 10 jaar wordt gegund;
- door de Nederlandse Mededingingsautoriteit toezicht op de tarieven zal worden gehouden;

¹ Tweede Kamer, vergaderjaar 2002–2003, 24 036, nr. 281.

² ca. 260 miljoen per 1 januari 2005.

- de verouderde loodsgeldtariefstructuur zal worden herzien. Hiermee wordt beoogd een juiste prijs/prestatie verhouding te bereiken en de bestaande kruissubsidies tussen de zeehavenregio's af te bouwen;
- het sinds eind 2002 ingezette beleid van regionalisering en flexibilisering van de loodsplicht zal worden voortgezet.

Voordat verder wordt ingegaan op het advies van de heer Koopmans, wordt eerst een beeld geschetst van het te verwachten toekomstperspectief in de loodsdienstverlening. Vervolgens wordt bezien welke consequenties dit heeft voor het door hem uitgebrachte advies.

III. Het toekomstperspectief in het loodsen van zeeschepen

Eén van de hoofddoelstellingen van mijn beleid is de loodsplicht zoveel mogelijk te regionaliseren en te flexibiliseren. Dit betekent dat de bevoegde nautisch beheerder (de Rijkshavenmeester) – binnen landelijk vastgestelde criteria – op grond van de regionale omstandigheden en op basis van de kwaliteit van schip en bemanning voorstellen doet over de best passende, regionale loodsplichtnormen. Hierdoor kan maatwerk in de loodsplicht worden geboden en wordt de scheepvaart alleen die dienstverlening opgelegd die een daadwerkelijk toegevoegde (veiligheids-)waarde biedt. Aan dit beleid wordt in de praktijk reeds op beperkte schaal¹ succesvol uitvoering gegeven en in de komende jaren wordt een geleidelijke verbreding in de toepassing daarvan beoogd.

Bij de beoogde verbreding van het ingezette beleid spelen ook ontwikkelingen op het vlak van de informatie- en communicatietechnologie een belangrijke rol. Gezien de te verwachten ontwikkelingen hierin, alsmede de ontwikkelingen in verkeersbegeleidende systemen van de havens, wordt het steeds meer mogelijk relevante, voor de veilige en vlotte vaart benodigde informatie, structureel vanaf de wal aan te bieden. Tezamen met de technische ontwikkelingen aan boord van schepen (onder meer de manoeuvreerbaarheid) betekent dit dat het aanbod van loodsdienstverlening zich in de toekomst geleidelijk aan minder zal hoeven richten op de fysieke aanwezigheid van de loods aan boord van een schip. Om de potenties van dit ontwikkelingsproces te faciliteren zal in de wet² een voorziening worden opgenomen waardoor het mogelijk wordt om binnen strikte veiligheidsrandvoorwaarden nieuwe technologieën te beoordelen op hun bruikbaarheid in de praktijk. Vanzelfsprekend zullen alle belanghebbende partijen, waaronder met name ook het Loodswezen, in staat worden gesteld hun inbreng hierbij te leveren.

IV. Uitkomsten uitwerkingsproces

a. Advisering door de heer Koopmans

Na besluitvorming in het kabinet heeft de heer Koopmans de opdracht aanvaard om als externe procesregisseur het besluit nader uit te werken. Daarbij heeft hij zich voornamelijk geconcentreerd op de financiële haalbaarheid van een binnen de bedrijfsvoering van het Loodswezen uitvoerbare oplossing van de prepensioenproblematiek. In zijn op 17 maart 2004 uitgebrachte advies³ onderschrijft de heer Koopmans de besluiten betreffende het beoogde toezicht van de Nederlandse Mededingingsautoriteit (NMa) en de noodzaak om te komen tot regionale kostenconforme tarieven zonder kruissubsidies. Daarnaast adviseert hij echter in tegenstelling tot c.q. in aanvulling op het kabinetsbesluit van 11 april 2003 dat:

1. het Loodswezen als *veiligheidsorganisatie* het beste voldoet in een monopolioïde omgeving. Geadviseerd wordt om van de invoering van marktwerking af te zien. De in het kabinetsbesluit van 11 april 2003

¹ Zie mijn brief van 29 april 2004 (DGG/V-04/001845/VV) betreffende de evaluatie van de wijziging van het Loodsplichtbesluit.

² Scheepvaartverkeerswet (Wet van 7 juli 1988, Stb. 1988, 352).

³ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

- beoogde exclusieve concessieverlening aan het Loodswezen wordt hiermee overbodig;
2. de prepensioenregeling voor loodsen op 55 jaar gehandhaafd dient te blijven, omdat uit onderzoek blijkt dat het om een substantieel bezwarende functie gaat. Wel geeft de heer Koopmans in zijn advies aan dat het bestuur van het Loodswezen bereid is de loodsen een prepensioenregeling voor te leggen waarin de uittreding plaatsvindt op de leeftijd van 60 jaar met een uitkering van 70% van de laatst ontvangen winstuitkering. Echter, elke loods kan nog steeds op zijn vijfenvijftigste stoppen met een uitkering van 48%;
 3. de financiering van het geconstateerde tekort in het ouderdomspensioen¹ tussen de scheepvaart en het Loodswezen moet worden verdeeld;
 4. bij de oplossing van het financieringstekort in het pre- en ouderdomspensioen uit te gaan van 15 jaar. Bij deze termijn zijn tariefstijgingen niet noodzakelijk;
 5. het toezicht van de NMa er toe moet kunnen leiden dat efficiëncy-maatregelen worden opgelegd;
 6. voor de Scheldeproblematiek² een duurzame oplossing noodzakelijk is;
 7. het Loodswezen een stabiele omzet moet worden gegund om een basis te bieden om zijn prepensioenproblematiek op te lossen. De ruimte voor verdere loodsplichtflexibilisering wordt hierdoor echter beperkt.

b. Consultatie van de sector en het Loodswezen

In een reactie op het advies van professor Koopmans spreekt de sector (de Nationale Havenraad en de Koninklijke Vereniging van Nederlandse Reders gezamenlijk) haar teleurstelling uit. Kernpunt van kritiek is dat met het advies te éézijdig aan de belangen van het Loodswezen tegemoet gekomen wordt, terwijl de beoogde voordelen voor het haven- en scheepvaartbedrijfsleven niet of nauwelijks uit de verf komen. Al dan niet tijdelijke handhaving van het monopolie van het Loodswezen zal in elk geval gepaard moeten gaan met kostenreducties (bijvoorbeeld in de arbeidsvoorwaarden) en regionale kostenconforme tarieven, en mag er zeker niet toe leiden dat het ingezette beleid rondom de flexibilisering van de loodsplicht voor langere tijd wordt stopgezet. De voorgestelde oplossing voor het tekort in het ouderdomspensioen wijst de sector nadrukkelijk van de hand, omdat dit probleem geheel voor de verantwoordelijkheid van het Loodswezen dient te komen.

Het Loodswezen kan zich op hoofdlijnen goed vinden in het advies van de heer Koopmans, maar verzet zich tegen eventuele verplicht opgelegde efficiëncykortingen. Met verwijzing naar het advies van de heer Koopmans wordt aangegeven dat er géén tot weinig ruimte bestaat voor verdere loodsplichtflexibilisering. Tevens wenst het op een aantal punten meer zekerheden, die moeten worden neergelegd in formele schriftelijke afspraken met de Staat.

V. Nadere besluitvorming ten aanzien van het overgangsmodel

Met het advies van de heer Koopmans en de reacties³ van de sector en het Loodswezen is helder geworden waar de knelpunten in dit dossier precies liggen en hoe deze volgens betrokkenen zouden kunnen worden opgelost. Hierdoor is voor mij de noodzakelijke duidelijkheid ontstaan om dit al zo lang slepende dossier, ook in het belang van het Loodswezen zelf, te kunnen sluiten. Gegeven de ontstane duidelijkheid heb ik als volgt besloten:

¹ De Pensioen- en Verzekeringskamer signaleert een tekort in het ouderdomspensioen van loodsen en ondersteunend personeel van ca. € 63 miljoen.

² De vaart op de Vlaamse Scheldehavens wordt deels door het Nederlandse Loodswezen uitgevoerd. Deze dienstverlening is verlieslatend.

³ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

- **De eventuele invoering van marktwerking tot 1 januari 2019 op te schorten**

Ik deel het advies van de heer Koopmans dat marktwerking gezien de huidige technologische en operationele (on)mogelijkheden thans geen realistisch perspectief biedt en geen praktische meerwaarde oplevert. Ik ben daarom bereid de invoering van marktwerking op te schorten tot de prepensioenproblematiek is opgelost. Naar verwachting zal dit – rekenend vanaf 1 januari 2004 – binnen 12 tot 13 jaar het geval kunnen zijn. In verband met eventuele tegenvallende ontwikkelingen sta ik een periode van maximaal 15 jaar toe, ofwel 1 januari 2019 wordt de limiet. Uiterlijk op genoemde datum zal de prepensioenproblematiek op grond van berekeningen uit het advies van de heer Koopmans kunnen zijn opgelost, zodat er dan in elk geval géén financiële beletselen meer zijn voor de eventuele invoering van marktwerking. Volledigheidshalve wordt hierbij opgemerkt dat zodra de prepensioenproblematiek zal zijn opgelost, in de tarieven rekening zal worden gehouden met het dan lagere kostenniveau.

- **Het tekort in het ouderdomspensioen te financieren uit door het Loodswezen opgebouwde reserves en door versobering van de ouderdomspensioenregeling**

De oplossing van de prepensioenproblematiek en de mogelijkheden tot gelijktijdige flexibilisering van de loodsplicht worden extra belast indien het tekort (ca. € 63 miljoen) in het ouderdomspensioen geheel voor rekening van het Loodswezen wordt gelaten. Tegen deze achtergrond heb ik besloten de advisering van de heer Koopmans op dit punt over te nemen. Dit betekent dat de helft van het tekort zal worden gefinancierd door een versobering van de ouderdomspensioenregeling voor loodsen. De andere helft van het tekort wordt gefinancierd uit de reeds door het Loodswezen opgebouwde reserves in het kader van de oplossing van de prepensioenproblematiek. Het beleid van het kabinet is er op gericht de deelname aan het arbeidsproces te verlengen. Het advies van de heer Koopmans aangaande de pensioenleeftijd neem ik niet over, omdat pensioenregelingen deel uit maken van de arbeidsvoorwaarden en omdat het kabinet zich niet direct wenst te mengen in de arbeidsvoorwaarden die werkgevers en werknemers onderling afspreken. Er is geen reden dit bij de loodsen wel te doen. Ook voor de loodsen zal het nieuwe aangepaste fiscale regime aangaande pensioenregelingen met een pensioenleeftijd onder de 65 jaar gaan gelden. Via het hieronder beschreven sectorspecifieke toezicht van de Nederlandse Mededingingsautoriteit zal de redelijkheid van de gemaakte dienstverleningskosten – en indirect daarmee van de arbeidsvoorwaarden en dus ook van de pensioenregeling – worden bewaakt.

- **De flexibilisering van de loodsplicht op evenwichtige wijze verder door te zetten**

Uit de evaluatie van de eerste wijziging van het Loodsplichtbesluit op 1 augustus 2002, blijkt dat de nautisch beheerders in de regio's Rijnmond en IJmond hogere loodsplichtgrenzen binnen de bestaande veiligheidskaders mogelijk achten en de regio Noord tot harmonisatie met de Duitse loodsplichtnormen wenst over te gaan. Voor de Schelde worden nog geen concrete voorstellen gedaan. De bevindingen van de nautisch beheerders in de regio's IJmond en Rijnmond passen goed binnen de kaders van mijn Short Sea beleid. Ik acht het van groot belang om juist in dit segment van de scheepvaart zoveel mogelijk maatwerk te kunnen bieden, óók op het punt van de loodsplicht. De flexibilisering van de loodsplicht zal plaatsvinden op grond van veiligheidsafwegingen, met dien verstande dat de continuïteit van de dienstverlening daardoor niet in gevaar mag worden gebracht.

- **Sectorspecifiek toezicht door de NMa in te voeren gekoppeld aan tariefvaststelling**

In lijn met het kabinetsbesluit van 11 april 2003 en het advies van de heer Koopmans ben ik van mening dat sectorspecifiek toezicht noodzakelijk is om het langdurige monopolie van het Loodswezen adequaat in te kaderen. De NMa krijgt hiertoe via wetgeving de nodige bevoegdheden, waaronder in ieder geval een recht op het ontvangen van alle noodzakelijke informatie die inzicht verschaft in de boekhouding en bedrijfsvoering van het Loodswezen. Aangezien inzicht in de vraagzijde naar loodsdienstverlening ook van belang is, zal de sector op een nader uit te werken wijze bij het toezicht worden betrokken, bijvoorbeeld in de vorm van een adviserend «klantenpanel». Met het inzicht in de boekhouding en de bedrijfsvoering en geadviseerd door het klantenpanel wordt de NMa in staat gesteld de redelijkheid van de door het Loodswezen te maken kosten vast te stellen. Vanuit dit inzicht in de kosten kan vervolgens door de NMa het regionaal gedifferentieerde loodsgeldtarief worden vastgesteld. Om het Loodswezen te stimuleren een zo efficiënt mogelijke dienstverlening in te richten krijgt de NMa de bevoegdheid om, zonedig, efficiencymaatregelen op te leggen aan het Loodswezen.

Het vaststellen van de tarieven door de NMa geschiedt in eerste instantie met inachtneming van het navolgende. Op basis van het Memorandum van Overeenstemming van Vlissingen¹ worden thans afspraken uitgewerkt om per 1 januari 2008 te komen tot de ont koppeling van de loodsgelden voor Antwerpen en Rotterdam. Deze ont koppeling is noodzakelijk om in Nederland te kunnen komen tot kostenconforme loodsgeldtarieven zonder kruissubsidies. Tot genoemde datum zullen de tarieven in overleg met Vlaanderen moeten worden vastgesteld. Vanuit het verdragsrecht vloeit voort dat tot de datum van ont koppeling niet de NMa maar de minister van Verkeer en Waterstaat hierbij de uiteindelijke verantwoordelijkheid heeft. Tot deze datum zal de minister van Verkeer en Waterstaat de bevoegdheid houden de vaststelling van de loodsgeldtarieven te toetsen aan het verdragsrecht.

- **Verdere samenwerking op de Eems en Schelde met de buurlanden te bevorderen**

Voor wat betreft de situatie op de Schelde en de Eems wordt nadrukkelijk samenwerking tussen de Vlaamse en Duitse met de Nederlandse loodsdienst nagestreefd.

Schelde

In het kader van het eerder genoemde MvO van Vlissingen wordt hiertoe reeds overlegd met de Vlaamse overheid en de Nederlandse en Vlaamse loodsdiensten. De resultaten van dit overleg worden medio 2004 verwacht.

Eems

Er zal worden gestreefd naar een nauwere samenwerking tussen de Nederlandse en Duitse loodsdiensten. In het verlengde van deze samenwerking zal ook worden bezien hoe op zo kort mogelijke termijn verdragswijzigingen tot stand kunnen komen, die het mogelijk moeten maken dat de havens aan de Eems zowel door Nederlandse als Duitse loodsen kunnen worden bediend. Daarnaast zal worden gestreefd naar een groter gebruik van technologische innovaties, zoals het loodsen op afstand.

- **De kruissubsidies gedurende een langere termijn af te bouwen**

Het reeds ingezette traject met het Loodswezen en de NMa om te komen tot een moderne loodsgeldtariefstructuur en een systeem van regionale kostentoedeling, zal in samenwerking met de sector nader worden ingevuld. Op deze wijze ontstaat draagvlak voor transparante, zoveel mogelijk kostenconforme en regionaal gedifferentieerde tarieven. Het toezicht van de NMa, de flexibilisering van de loodsplicht, maar zeker ook de beoogde samenwerking met Duitsland en Vlaan-

¹ Tweede Memorandum van Overeenstemming tussen Vlaanderen en Nederland met betrekking tot de onderlinge samenwerking ten aanzien van het Schelde-estuarium, Vlissingen 4 maart 2002.

deren, zal een redelijke graad van kostendekkendheid moeten kunnen bewerkstelligen, en daarmee een einde maken aan de bestaande kruis-subsidiëring. Over de precieze afbouwtermijn wacht ik nog nader advies van de Nationale Havenraad in. Gedacht wordt momenteel aan een termijn van 8 à 10 jaar.

- **Systeemevaluaties in te voeren**

Een periode van 15 jaar is te lang om uitzicht te hebben op de goede afloop van de voorgestelde maatregelen. In periodes van vijf jaar zal daarom worden gezien of de maatregelen, ook met het oog op de toekomst, (nog) voldoen aan de doelstellingen: efficiënte loodsdienstverlening in combinatie met de zorgvuldige oplossing van de (pre)pensioenproblematiek.

VI. Vervolgproces

Ik ben van mening dat met dit pakket aan maatregelen op zo evenwichtig mogelijke wijze tegemoet wordt gekomen aan de complexe problematiek. Om aan betrokken partijen voldoende waarborgen te bieden bij de verdere invulling en uitvoering van de maatregelen zullen deze in de wet worden verankerd. Het Loodswezen wordt bovendien schriftelijk door mij op de hoogte gesteld over de wijze waarop met hun belangen in dit wetgevingstraject rekening zal worden gehouden.

Ik ben voornemens zo spoedig mogelijk een pakket aan relevante wetswijzigingen aan uw Kamer aan te bieden, daar het in mijn bedoeling ligt de voorgestelde maatregelen per 1 januari 2006 in te voeren.

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