



## Besluit

### Besluit loodsgeldtarieven 2019

Ons kenmerk : ACM/UIT/503310  
Zaaknummer : ACM/18/033693  
Datum : 12 december 2018

### Besluit van de Autoriteit Consument & Markt op grond van artikel 27f, eerste lid, Loodsenwet inhoudende de vaststelling van de Loodsgeldtarieven 2019

#### Samenvatting

Het markttoezicht op de registerloodsen is op grond van de Loodsenwet opgedragen aan de Autoriteit Consument en Markt (hierna: ACM). De ACM stelt op grond van de Loodsenwet jaarlijks de loodsgeldtarieven vast. De Algemene Raad van de Nederlandse Loodsencorporatie (hierna: NLc) dient daartoe jaarlijks uiterlijk 15 juli bij de ACM een voorstel in voor de loodsgeldtarieven van het daaropvolgende jaar. De ACM beoordeelt vervolgens of het tariefvoorstel aan de bij of krachtens de Loodsenwet gestelde eisen voldoet en of het in voldoende mate bijdraagt aan het bereiken van de meest efficiënte werkwijze, productiviteit en kwaliteit van de loodsdienstverlening. Indien de ACM van oordeel is dat het tariefvoorstel hieraan niet voldoet, stelt de ACM de tarieven vast in afwijking van het voorstel van de NLc. De ACM heeft bovendien de mogelijkheid om bij het vaststellen van de tarieven correcties aan te brengen in verband met bijzondere omstandigheden.

De NLc heeft op 13 juli 2018 het voorstel voor de loodsgeldtarieven 2019 bij de ACM ingediend. Op 15 oktober 2018 heeft de NLc een bijgesteld tariefvoorstel ingediend waarin rekening is gehouden met onder meer de realisatiecijfers tot en met ultimo september 2018.

De ACM stelt vast dat het (bijgestelde) tariefvoorstel 2019 voldoet aan de bij of krachtens de Loodsenwet gestelde eisen. De ACM is van oordeel dat de tarieven in voldoende mate bijdragen aan het bereiken van de meest efficiënte werkwijze, productiviteit en kwaliteit van de loodsdienstverlening.

De loodsgeldtarieven dalen per 1 januari 2019 generiek met 1,93 procent ten opzichte van de loodsgeldtarieven zoals deze golden per 1 januari 2018.

---

<b>1</b>	<b>Inleiding en procedure</b>	<b>3</b>
<b>2</b>	<b>Wettelijk beoordelingskader</b>	<b>4</b>
2.1	Loodsenwet	4
2.2	Besluit markttoezicht registerloodsen	6
2.3	Regeling markttoezicht registerloodsen	7
2.4	Eerdere relevante besluiten van de ACM	7
<b>3</b>	<b>Het tariefvoorstel van de NLc</b>	<b>10</b>
3.1	Tariefvoorstel	10
3.2	Consultatie tariefvoorstel	10
<b>4</b>	<b>Beoordeling tariefvoorstel door de ACM</b>	<b>11</b>
4.1	Inleiding	11
4.2	Beoordeling accountantsverklaring	11
4.3	Beoordeling artikel 27c, zesde lid, Lw	12
4.4	Beoordeling artikel 27c, tweede en derde lid, Lw	18
4.5	Beoordeling artikel 27c, vierde lid, Lw (consultatie)	20
4.6	Beoordeling artikel 27d, eerste lid, Lw en het Bmr	20
4.7	Beoordeling restpostbenadering Scheldemonden	21
4.8	Conclusie	21
<b>5</b>	<b>Beoordeling efficiëntie</b>	<b>22</b>
5.1	Inleiding	22
5.2	Beoordelingskader meest efficiënte werkwijze registerloodsen	22
5.3	Eerste fase van het onderzoek	24
5.4	Tweede fase van het onderzoek	25
5.5	Conclusie	30
<b>6</b>	<b>Vaststelling van de tarieven</b>	<b>30</b>
6.1	De loodsgeldtarieven	30
6.2	De loodsgeldtarieven nader gespecificeerd	30
6.3	Schema voor de frequentiekorting	31
6.4	Factoren voor bijzondere situaties en aanvullende loodsdiensten	32
6.5	Loodsvergoedingen	32
6.6	Betalingskorting vanwege automatische incasso	33
6.7	Omzetbelasting	33
<b>7</b>	<b>Besluit</b>	<b>34</b>

## 1 Inleiding en procedure

1. De Autoriteit Consument en Markt (hierna: ACM) heeft op 13 juli 2018 een voorstel van de Algemene Raad van de Nederlandse Loodsencorporatie (hierna: NLc) in de zin van artikel 27c, eerste lid, Loodsenwet (hierna: Lw) voor de loodsgeldtarieven voor het jaar 2019 ontvangen.<sup>1</sup> Dit voorstel van de NLc wordt hierna ook aangeduid als: tariefvoorstel of als Tv.
2. Op 9 oktober 2018 heeft de NLc een voorstel tot bijstelling van het tariefvoorstel opgesteld.<sup>2</sup> In het bijgestelde tariefvoorstel, dat de NLc op 15 oktober 2018 heeft ingediend, worden onder meer de meest recente macro-economische gegevens gebruikt. Dit bijgestelde tariefvoorstel 2019 wordt hierna ook aangeduid als bijgesteld tariefvoorstel of als BTv.
3. In het onderhavige besluit wordt beoordeeld of de ACM de loodsgeldtarieven voor het jaar 2019 conform het (bijgestelde) tariefvoorstel van de NLc kan vaststellen dan wel ingevolge artikel 27g Lw de tarieven in afwijking van het (bijgestelde) tariefvoorstel dient vast te stellen. Daartoe heeft onderzoek plaatsgevonden naar het (bijgestelde) tariefvoorstel.
4. De ACM heeft bij brieven van respectievelijk 9 augustus, 23 augustus, 12 september en 2 november 2018 de NLc schriftelijke vragen gesteld.<sup>3</sup> Deze vragen heeft de NLc beantwoord bij brieven van respectievelijk 31 augustus, 13 september, 1 oktober en 13 november 2018.<sup>4</sup> Naar aanleiding van het tariefvoorstel heeft op 20 september 2018 overleg plaatsgehad tussen de ACM en de NLc.
5. Ecorys heeft, evenals in voorgaande jaren, in opdracht van de NLc de raming van het aantal te loodsen scheepsreizen voor 2019 en de raming voor de in 2019 te verwachten omvang van de frequentiekorting uitgevoerd. De voor deze raming gehanteerde berekeningsmodellen heeft Ecorys desgevraagd aan de ACM beschikbaar gesteld. Met tussenkomst van de NLc heeft de ACM ook aan Ecorys vragen gesteld en heeft Ecorys deze vragen beantwoord bij de in het vorige randnummer vermelde brieven.
6. Dit besluit heeft uitsluitend betrekking op de loodsgeldtarieven als bedoeld in artikel 27f, eerste lid, Lw. De tarieven voor de overige diensten en taken als bedoeld in artikel 27f, tweede lid, Lw stelt de ACM - gelijktijdig - maar bij afzonderlijk besluit vast.

<sup>1</sup> Met kenmerk NLC/NH/5292.

<sup>2</sup> Met kenmerk NLC/CvBZ/5380.

<sup>3</sup> Respectievelijk met kenmerk ACM/UIT/498274, ACM/UIT/498721, ACM/UIT/499483 en ACM/UIT/501380.

<sup>4</sup> Respectievelijk met kenmerk NLC/WD/5334, NLC/RB/5243, NLC/CvBZ/5352 en NLC/RB/5428.

## 2 Wettelijk beoordelingskader

### 2.1 Loodsenwet

7. In artikel 27a Lw is onder meer bepaald dat de loodsgeldtarieven worden vastgesteld overeenkomstig hoofdstuk VIA (Tarieven en markttoezicht).
8. Ingevolge artikel 27c, eerste lid, Lw doet de NLc een voorstel aan de ACM voor de tarieven en vergoedingen voor de diensten en taken, bedoeld in artikel 27a Lw.
9. Een tariefvoorstel dient ingevolge het tweede lid van artikel 27c Lw te worden opgesteld met inachtneming van het uitgangspunt dat elk afzonderlijk tarief redelijk en non-discriminatoir is. Het derde lid van dit artikel voegt daaraan toe dat het tariefvoorstel voor de loodsgeldtarieven wordt opgesteld met inachtneming van de volgende uitgangspunten:
  - a. de loodsgeldtarieven zijn voor het geheel kostengeoriënteerd, en
  - b. bij een voorstel voor gedifferentieerde aanpassing van de tarieven per zeehavengebied wordt een bijdrage geleverd aan een meer kostengeoriënteerd tarief per individueel schip.
10. Voorafgaand aan het indienen van een voorstel bij de ACM dient de NLc ingevolge artikel 27c, vierde lid, Lw een zienswijze te vragen aan een bij ministeriële regeling te bepalen aantal regionale overlegcommissies. In artikel 3 van de Regeling markttoezicht registerloodsen (hierna: Rmr) zijn deze regionale overlegcommissies aangewezen. Deze commissies bestaan uit het bestuur van de desbetreffende regionale loodsencorporatie, vertegenwoordigers van openbare lichamen, betrokkenen bij het bestuur van een of meer zeehavens, en representatieve organisaties van ondernemers in het scheepvaart- en havenbedrijf.
11. Ingevolge artikel 27c, vijfde lid, Lw is een voorstel met betrekking tot de loodsgeldtarieven mede gebaseerd op de financiële verantwoording van het aan de indiening voorafgaande kalenderjaar. Het tariefvoorstel heeft betrekking op het daarop volgende kalenderjaar.
12. In artikel 27c, zesde lid, Lw is bepaald dat een tariefvoorstel ten minste moet bevatten:
  - a. een raming van alle in het desbetreffende kalenderjaar te leveren loodsv verrichtingen per tarief en het voorgenomen kwaliteitsniveau;
  - b. een raming van de met de loodsv verrichtingen, bedoeld onder a, te behalen omzet, die mede is gebaseerd op de daadwerkelijk gerealiseerde omzet in het kalenderjaar voorafgaande aan het kalenderjaar waarin het voorstel wordt gedaan;
  - c. een raming van de arbeidsvergoeding die is gebaseerd op de daadwerkelijk ontvangen vergoeding in het kalenderjaar voorafgaande aan het kalenderjaar waarin het voorstel wordt gedaan;
  - d. een raming van de wijzigingen in de kosten van de materiële vaste activa, de geraamde investeringen en het geraamde rendement;

- e. een raming van de overige omzet en kosten, die mede is gebaseerd op de daadwerkelijk gerealiseerde omzet en kosten in het kalenderjaar voorafgaande aan het kalenderjaar waarin het voorstel wordt gedaan;
  - f. een raming van de kosten, de stortingen en het rendement van de gestorte bedragen, gemoeid met de verplichtingen, bedoeld in artikel 26, tweede lid, onder a, voor het desbetreffende kalenderjaar;
  - g. een raming van de voor het desbetreffende kalenderjaar voorziene algemene besparing op de kosten;
  - h. de voor het desbetreffende kalenderjaar voorziene correctie in verband met bestaande onregelmatigheden in de mate van kostendeckendheid van de tarieven voor de verschillende zeehavengebieden;
  - i. een verrekening van het verschil tussen de geraamde en de daadwerkelijk uitgevoerde wijzigingen in de materiële activa en investeringen in het kalenderjaar voorafgaande aan het jaar waarin het voorstel wordt gedaan;
  - j. een onderbouwing van de ramingen, bedoeld onder a tot en met g.
13. Ingevolge artikel 27d, eerste lid, Lw kunnen bij algemene maatregel van bestuur in het belang van de vaststelling van kostengeoriënteerde loodsgeldtarieven nadere regels worden gesteld. Hierin kunnen regels met betrekking tot de redelijkheid, de kostenoriëntatie en overige maatstaven voor de structuur van deze tarieven worden vastgesteld. Deze regels zijn neergelegd in het Besluit markttoezicht registerloodsen (hierna: Bmr).
14. Ingevolge artikel 27g, eerste lid, Lw stelt de ACM de tarieven vast in afwijking van het desbetreffende voorstel, indien het voorstel naar het oordeel van de ACM:
- a. niet voldoet aan de bij of krachtens de artikelen 27c tot en met 27e gestelde eisen;
  - b. in onvoldoende mate bijdraagt aan het bereiken van de meest efficiënte werkwijze van registerloodsen en de productiviteit en kwaliteit van de loodsdienstverlening, of,
  - c. niet is gebaseerd op een redelijk rendement op investeringen.
15. De ACM heeft bij de toepassing van artikel 27g Lw beoordelingsvrijheid, zoals het College van Beroep voor het bedrijfsleven (CBb) heeft bevestigd in zijn uitspraak van 6 december 2010.<sup>5</sup>
16. De ACM heeft op basis van artikel 27g, tweede respectievelijk derde lid, Lw de bevoegdheid ambtshalve of op verzoek van de NLc bij de vaststelling van de tarieven en vergoedingen correcties aan te brengen. De ACM kan van deze bevoegdheid gebruikmaken als sprake is van bijzondere omstandigheden of als gevolg van juridische procedures of als bij de eerdere vaststelling van de tarieven en vergoedingen sprake is geweest van onjuiste of onvolledige gegevens.

---

<sup>5</sup> CBb, 6 december 2010, ECLI:NL:CBB:2010:BO6669, r.o. 3.2.4.

## 2.2 Besluit markttoezicht registerloodsen

17. Het Bmr voorziet in een regeling voor overige inkomsten uit andere diensten of taken dan die in artikel 27a Lw zijn genoemd. In artikel 2.5 is bepaald dat deze overige inkomsten kunnen worden toegerekend aan de diensten of taken genoemd in artikel 27a Lw (de loodsdiensten en de andere bij of krachtens de wet opgedragen taken) indien deze inkomsten niet meer bedragen dan 1 procent van de totale inkomsten uit alle tarieven. Het gaat derhalve om inkomsten met een bagatelkarakter. Daarbij geldt dat er geen sprake mag zijn van een negatief saldo. Dit betekent dat de kosten gemoeid met het genereren van de overige inkomsten die inkomsten niet mogen overtreffen.
18. In hoofdstuk 4 Bmr worden nadere voorschriften gegeven ten aanzien van de loodsgeldtarieven. Deze nadere voorschriften dienen in acht te worden genomen bij het opstellen van het voorstel en bij de vaststelling van de tarieven.
19. Met de wijziging van het Bmr per 1 juli 2013 is een nieuwe loodsgeldtariefstructuur geïntroduceerd.<sup>6</sup> In deze nieuwe tariefstructuur wordt op grond van artikel 4.3, eerste lid, Bmr onderscheid gemaakt tussen een starttarief (S-tarief), een trajecttarief (T-tarief), een T-speciaaltarief en een tarief voor aanvullende diensten (A-tarief). Voor wat betreft het S- en T-tarief kan op grond van artikel 4.3, tweede lid, Bmr een verder onderscheid gemaakt worden naar in- of uitgaande reizen, rendez-vousreizen en verhaalreizen.<sup>7</sup>
20. Het S-tarief en het T-tarief betreffen uniforme tarieven die voor alle loodsreizen gelden. Voor een aantal specifieke situaties wordt op grond van artikel 4.4 Bmr voorzien in een T-speciaaltarief. Het A-tarief wordt vastgesteld voor de aanvullende diensten, zoals genoemd in artikel 4.5 Bmr.
21. In aanvulling op de voornoemde tarieven stelt de ACM op grond van artikel 4.7, eerste lid, Bmr de loodsvergoedingen vast. Deze loodsvergoedingen dienen ter dekking van kosten die door een loods worden gemaakt en de tijd die niet met het verrichten van loodsdiensten is gemoeid voor de situaties zoals deze in artikel 4.6 Bmr zijn opgenomen.
22. Tot slot stelt de ACM op grond van artikel 4.7, tweede lid, Bmr de frequentiekorting vast.
23. Het voorstel voor de loodsgeldtarieven dient op grond van artikel 4.10, derde lid, Bmr vergezeld te gaan van een verklaring van een onafhankelijke accountant als bedoeld in artikel 393, eerste lid, van boek 2 van het Burgerlijk Wetboek (BW). Daarin dient de accountant te verklaren dat het voorstel is opgesteld in overeenstemming met het van kracht zijnde systeem van kostentoerekening als bedoeld in artikel 27b Lw en dat de bijbehorende ramingen correct zijn opgesteld.

<sup>6</sup> Stb. 2013, 235.

<sup>7</sup> Rendez-vousreis: inkomende of uitgaande reis waarvan de loodsdienst begint of eindigt op een daarvoor door de bevoegde autoriteit op zee aangewezen locatie in of nabij de vaargeul die de aanloop vormt tot het betreffende zeehavengebied. Verhaalreis: reis met een schip of een bijzonder transport ten behoeve waarvan loodsdiensten worden verricht anders dan een inkomende of uitgaande reis.

## 2.3 Regeling markttoezicht registerloodsen

24. Per 1 juli 2013 is de Rmr gewijzigd. Na deze wijziging zijn met artikel 3a Rmr tariefgebieden en tariefkolommen vastgesteld voor de toepassing van het T-tarief. Tevens is per 1 januari 2014 artikel 4 Rmr aangepast, waardoor de correctiefactor als bedoeld in artikel 27d, derde lid, Lw voor de noordelijke havengebieden (Delfzijl-Eemshaven, Harlingen-Terschelling en Den Helder-Den Oever- Oudeschild) is vastgesteld op +30 procent van het voor de desbetreffende reis vastgestelde S-tarief.<sup>8</sup>

## 2.4 Eerdere relevante besluiten van de ACM

25. In het kader van de vaststelling van de loodsgeldtarieven 2019 zijn onder meer de volgende besluiten van de ACM relevant.

### 2.4.1 Kostentoerekeningssysteem

26. Ingevolge artikel 27b, eerste lid, Lw stelt de NLc in het belang van een op de kosten gebaseerde tariefstelling een toerekeningssysteem vast voor de kosten van de diensten, taken en verplichtingen van het Loodswezen. Dit zogenoemde kostentoerekeningssysteem (hierna: KTS) behoeft de instemming van de ACM.
27. Bij besluit van 17 mei 2018 heeft de ACM ingestemd met het KTS Loodswezen 2019-2023.<sup>9</sup>

### 2.4.2 WACC

28. De ACM heeft ingevolge artikel 2.9, zesde lid, Bmr op 15 september 2016 een besluit genomen waarbij de vermogenskostenvoet, ook wel: *Weighted Average Cost of Capital* (hierna: WACC), voor het Loodswezen voor de jaren 2017-2019 is vastgesteld op 6,0 procent.<sup>10</sup> Na bezwaar van het Loodswezen heeft de ACM bij de beslissing op bezwaar van 15 december 2016 de WACC voor 2017-2019 gewijzigd in 6,3 procent. In dit besluit wordt daarom uitgegaan van de bij deze beslissing op bezwaar nader vastgestelde WACC van 6,3 procent.<sup>11</sup>

### 2.4.3 FLO/FLP

29. De ACM heeft bij besluit van 16 september 2008<sup>12</sup> op basis van artikel 27e, eerste lid, Lw het schema van stortingen vastgesteld in verband met de financiering van de verplichtingen die voortvloeien uit het functioneel leeftijdspensioen van registerloodsen (hierna: FLP) en uit het krachtens de collectieve arbeidsovereenkomst toegekend recht op functioneel leeftijdsonslag (hierna: FLO) van het ondersteunend personeel. Het besluit regelt het schema voor de stortingen ten behoeve van de financiering, de hoogte van de reserveringen, de regelmaat waarmee het geld gereserveerd moet worden en de wijze

<sup>8</sup> Staatscourant 2013, 16365.

<sup>9</sup> Besluit met kenmerk ACM/UIT/494384.

<sup>10</sup> Met kenmerk ACM/DTVP/2016/205358, verzonden op 22 september 2016.

<sup>11</sup> Met kenmerk ACM/DTVP/2016/207692, zie <https://www.acm.nl/nl/publicaties/publicatie/16783/ACM-wijzig-na-bezwaar-de-vergoeding-voor-vermogenskosten-van-het-Loodswezen/>.

<sup>12</sup> ACM kenmerk 200103/22.

waarop gereserveerd wordt (hierna: het FLO/FLP-besluit). Hierbij gaat het om het reserveren van een vast percentage van 22 procent als opslag op de loodsgeldtarieven tot en met 2018. Bij beslissing op bezwaar van 29 april 2009 heeft de ACM het besluit van 16 september 2008 gedeeltelijk herroepen en gewijzigd.<sup>13</sup> Op 29 januari 2013 is het besluit andermaal gewijzigd waarmee het Loodswezen de mogelijkheid heeft gekregen de stortingen uitsluitend voor FLO aan te wenden.<sup>14</sup>

30. Op verzoek van de NLC heeft de ACM in het voorjaar van 2016 de mogelijkheid verkend om de FLO/FLP-dotatie voor 2017 - zoals opgenomen in het meerjarenschema van het in vorig randnummer genoemde besluit - op nihil te stellen. Dit met het oog op een uiterlijk 2018 te verwachten overschot van de FLO/FLP-reservering, dat ook al in de beslissing van de ACM tot vaststelling van de loodsgeldtarieven 2016 is voorzien.<sup>15</sup> Op basis van het toen aan de ACM uitgebrachte actuariële advies en de daarna door de NLC geactualiseerde informatie zag de ACM geen beletsel voor het Loodswezen om vanaf het (bijgestelde) tariefvoorstel 2017 uit te gaan van een FLO/FLP-dotatie van 0 procent.
31. In het tariefvoorstel voor 2018 heeft de NLC opnieuw een FLO/FLP-dotatie van 0 heeft voorgesteld, waarna de ACM hiertoe een correctiefactor van 22 procent vaststelde om tot dit nulpercentage te komen.
32. In 2018 is er zoals verwacht sprake van een overschot met betrekking tot de reservering voor FLO/FLP. In het tariefvoorstel heeft de NLC daarom wederom een FLO/FLP-opslag van 0 procent voorgesteld. Het meerjarenschema voor de FLO/FLP-dotaties liep tot en met 2018, er was voor 2019 geen dotatie meer voorzien. De ACM stemt dan ook in met het door de NLC voorgestelde opslagpercentage van 0 en zal geen correctiefactor meer vaststellen. Uit toekomstig overleg tussen de NLC, het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat en de ACM zal volgen hoe met het FLO/FLP-overschot zal worden omgegaan.

#### **2.4.4 Beoordelingskader meest efficiënte werkwijze registerloodsen**

33. Het CBb heeft in zijn uitspraak over de loodsgeldtarieven voor 2010 overwogen dat de ACM een heldere en op zijn aanvaardbaarheid toetsbare visie dient te hebben over, kort gezegd, de meest efficiënte werkwijze van de loodsen. Daarbij moet de ACM ook ingaan op de productiviteit en kwaliteit van de loodsdienstverlening, het verband tussen deze begrippen en het verband met de tariefvoorstellen.<sup>16</sup> Op 15 mei 2012 heeft de ACM de door het CBb gevraagde visie vastgesteld nadat de NLC in de gelegenheid is gesteld te reageren op de conceptvisie. Deze visie is op 24 mei 2012 gepubliceerd onder de naam "Beoordelingskader meest efficiënte werkwijze registerloodsen" (hierna: beoordelingskader).<sup>17</sup>

<sup>13</sup> ACM kenmerk 200127/17.

<sup>14</sup> ACM kenmerk 104368/3.

<sup>15</sup> Zie randnummer 33 van die beslissing, met kenmerk ACM/DTVP/2015/207241.

<sup>16</sup> CBb 6 december 2010, LJN: BO6669, r.o.3.2.4.

<sup>17</sup> <https://www.acm.nl/nl/publicaties/publicatie/7180/Beoordelingskader-meest-efficiënte-werkwijze-registerloodsen/>.



34. In het beoordelingskader worden de uitgangspunten beschreven die de ACM hanteert bij de beoordeling van de efficiëntie van het Loodswezen. Tevens is in het beoordelingskader beschreven welke werkwijze hierbij gevolgd wordt. De ACM past dit beoordelingskader toe bij de vaststelling van de loodsgeldtarieven. Hiertoe wordt in paragraaf 5.2 van dit besluit nader ingegaan op de inhoud van het beoordelingskader. In de paragrafen 5.3 en 5.4 is de beoordeling aan de hand van het beoordelingskader opgenomen.

#### **2.4.5 Relevante jurisprudentie**

35. Op 5 september 2013 heeft het CBb uitspraak gedaan in het beroep tegen het Tariefbesluit 2010<sup>18</sup>, Tariefbesluit 2011<sup>19</sup> en Tariefbesluit 2013<sup>20</sup> en deze voor het grootste deel in stand gelaten, maar op het onderdeel van de verrekening van bedragen uit eerdere jaren vernietigd. Voor zover voor dit besluit van belang heeft het CBb - kort samengevat - het volgende overwogen en/of geoordeeld:

##### Bevoegdheid ACM

36. Het CBb heeft geoordeeld dat de omstandigheid dat de NLc één integraal tariefvoorstel doet, onverlet laat dat de aan dat voorstel ten grondslag liggende totale geraamde kosten de optelsom zijn van de kosten per regio en per zeehavengebied. De werkwijzen en de kosten per regio en zeehavengebied kunnen verschillen. De ACM zal daarom niet enkel de regio-overstijgende, maar ook de regio-specifieke werkwijzen moeten bezien ten behoeve van haar beoordeling van het tariefvoorstel ingevolge de Lw.
37. Voorts heeft het CBb overwogen dat het aan de ACM is om nader onderzoek te doen wanneer zij wil afwijken van het tariefvoorstel en om deze afwijking ook te motiveren. De rol van de NLc is om een onderbouwde visie te geven op de efficiëntie van een bepaalde in het tariefvoorstel opgenomen kostenpost, waarbij de ACM de NLc om nadere uitleg kan verzoeken. Het uitblijven daarvan kan de ACM betrekken bij haar beoordeling.

##### Beschikbaarheidsuren

38. Het CBb heeft geoordeeld dat de ACM een efficiëntiekorting kan opleggen, in de vorm van een korting op het aantal (betaalde) beschikbaarheidsuren. Daarbij heeft het CBb overwogen dat de (door de ACM toen al toegepaste) verhouding tussen het aantal bruguren en het aantal beschikbaarheidsuren een indicator voor efficiëntie kan zijn. De raming van de directe uren en de beschikbaarheidsuren dient recht te doen aan de werkelijkheid, namelijk dat de totale beschikbaarheid toereikend is om het geraamde aantal schepen te loodsen en daarbij pieken in het scheepvaartaanbod op te kunnen vangen.

<sup>18</sup> CBb 5 september 2013, ECLI:NL:CBB:2013:100.

<sup>19</sup> CBb 5 september 2013, ECLI:NL:CBB:2013:101.

<sup>20</sup> CBb 5 september 2013, ECLI:NL:CBB:2013:102.

## 3 Het tariefvoorstel van de NLc

### 3.1 Tariefvoorstel

39. Het door de NLc op 13 juli 2018 ingediende tariefvoorstel liet voor 2019 een generieke tariefstijging ten opzichte van 2018 zien van 0,40 procent.
40. Het bijgestelde tariefvoorstel van 9 oktober 2018 laat voor 2019 een generieke daling zien ten opzichte van de tarieven voor 2018, namelijk van 1,93 procent.
41. Het verschil tussen het bijgestelde tariefvoorstel en het tariefvoorstel is het gevolg van de volgende factoren:
  - geactualiseerde raming van het aantal te beloodsen scheepsreizen (incl. Scheldevaart). Het aantal scheepsreizen is in het bijgestelde tariefvoorstel hoger geraamd dan in het tariefvoorstel;
  - actualisatie van de kostenverrekening met Vlaams Loodswezen. Dit leidt tot een afname van de kosten voor de Nederlandse Wetschepen ten opzichte van het tariefvoorstel;
  - enkele gehonoreerde claims in het kader van de herstelbesluiten 2014 en 2015.<sup>21</sup> Dit leidt tot een toename van de kosten ten opzichte van het tariefvoorstel.
42. Tussen de ACM en de NLc zijn in het verleden afspraken gemaakt over de voorwaarden voor bijstelling van de tarieven op grond van het bijgestelde tariefvoorstel. Belangrijkste voorwaarde is dat er enkel bijstelling plaatsvindt als de geactualiseerde raming van de scheepsreizen en de meest recente cijfers over de kostentoerekening Scheldevaart gezamenlijk leiden tot een bijstelling van minimaal 0,8 procent (positief of negatief).
43. Voor het tariefvoorstel geldt dus dat de tarieven daadwerkelijk worden aangepast op de geactualiseerde cijfers, als de geactualiseerde raming van de scheepsreizen, de actualisatie van de kostentoerekening Scheldevaart en de tot dusverre in 2018 gehonoreerde claims naar aanleiding van de herstelbesluiten 2014 en 2015 meer bedraagt dan 0,8 procent (positief of negatief). Aan deze voorwaarde is voldaan.
44. In het onderhavige besluit zal de ACM het tariefvoorstel beoordelen zoals de NLc dit - voor zover nodig - op 9 oktober 2018 bijgesteld bij de ACM heeft ingediend.

### 3.2 Consultatie tariefvoorstel

45. Ingevolge artikel 27c, vierde lid, Lw vraagt de NLc voorafgaand aan de indiening van een voorstel met betrekking tot de loodsgeldtarieven bij de ACM, een zienswijze aan de vier regionale overlegcommissies die zijn aangewezen in artikel 3 Rmr. De ontvangen zienswijzen worden bij

<sup>21</sup> Besluiten van de ACM van 10 december 2015 naar aanleiding van een uitspraak van het CBb van 9 maart 2015 (ECLI:NL:CBB:2015:50). Daarbij heeft de ACM de opdracht gekregen voor de loodsgeldtarieven 2014 een nieuw besluit te nemen. Als gevolg hiervan heeft de ACM ook de loodsgeldtarieven voor 2015 opnieuw moeten vaststellen.

het tariefvoorstel gevoegd. De NLc motiveert in het tariefvoorstel zijn overwegingen omtrent de ingebrachte zienswijzen.

46. De regionale overlegcommissies zijn in de periode van 6 juni tot en met 29 juni 2018 geconsulteerd. Naast het indienen van mondelinge zienswijzen zijn partijen in de gelegenheid gesteld om tot uiterlijk 29 juni 2018 schriftelijk hun zienswijzen in te dienen. Tegelijkertijd is ook de Kwaliteitsverantwoording 2017 in de zin van artikel 27j, tweede lid, Lw in consultatie gebracht.
47. Het geconsulteerde tariefvoorstel is onder meer gebaseerd op de macro-economische cijfers van het Centraal Planbureau (CPB), zoals die in maart 2018 zijn gepubliceerd. Tijdens de consultatie zijn partijen geïnformeerd dat het tariefvoorstel eventueel aangepast zou worden aan een mogelijkerwijs bij te stellen raming van enkele posten.
48. De ingebrachte zienswijzen zijn in bijlage 10.c van het tariefvoorstel opgenomen. Het betreft de mondelinge zienswijzen zoals weergegeven in de notulen van de op 21 juni 2018 gehouden consultatiebijeenkomst. Tijdens deze bijeenkomst heeft de NLc het tariefvoorstel toegelicht en heeft Ecorys specifiek de raming van het aantal loodsreizen gepresenteerd. Vervolgens hebben North Sea Port N.V. en de Vereniging van Zeeuwse Cargadoors, het Havenbedrijf Amsterdam N.V. en de Koninklijke Vereniging van Nederlandse Reders (KVNR) een schriftelijke zienswijze ingediend.
49. Een beoordeling van de consultatie is in paragraaf 4.5 opgenomen.

## 4 Beoordeling tariefvoorstel door de ACM

### 4.1 Inleiding

50. In dit hoofdstuk vindt de beoordeling van de juistheid van het tariefvoorstel plaats. De ACM toetst of het tariefvoorstel overeenkomstig het bij en krachtens de Lw, Bmr en Rmr bepaalde tot stand is gekomen en op de juiste wijze en met gebruikmaking van de correcte cijfers is ingericht, onderbouwd en berekend. Indien dit niet het geval is, stelt de ACM zo nodig op grond van artikel 27g, eerste lid, aanhef en onder a Lw de tarieven in afwijking van het tariefvoorstel vast.
51. De ACM beoordeelt in hoofdstuk 5 of het tariefvoorstel bijdraagt aan het bereiken van de meest efficiënte werkwijze van de registerloodsen. Indien dit niet het geval is, zal de ACM de tarieven op grond van artikel 27g, eerste lid, aanhef en onder b, Lw in afwijking van het tariefvoorstel vaststellen.

### 4.2 Beoordeling accountantsverklaring

52. De ACM stelt vast dat, overeenkomstig artikel 4.10, derde lid, Bmr, zowel bij het tariefvoorstel als bij het bijgestelde tariefvoorstel een accountantsverklaring is gevoegd.

53. De werkzaamheden die de accountant heeft verricht zijn:
1. Vaststellen of de onderzochte geprognosticeerde informatie als basis heeft gediend voor de door de NLc berekende tarieven die zijn opgenomen in het (bijgesteld) tariefvoorstel.
  2. Vaststellen of de berekende tarieven 2019 zijn opgesteld volgens de geldende tariefstructuur ('NTL').
  3. Vaststellen of het (bijgestelde) tariefvoorstel is opgesteld in overeenstemming met de vereisten uit de Lw, het Bmr, de Rmr, het KTS en de relevante besluiten van de ACM.
  4. Vaststellen van de rekenkundige juistheid van het cijfermateriaal zoals opgenomen in het (bijgestelde) tariefvoorstel.
54. Dat het (bijgestelde) tariefvoorstel is voorzien van een accountantsverklaring is een wettelijke eis. Deze eis heeft onder andere tot doel om eventuele onjuistheden in de ramingen te signaleren en te corrigeren.
55. De accountant heeft verklaard dat op grond van het onderzoek van de gegevens waarop de prognoses gebaseerd zijn, niets is gebleken op grond waarvan de accountant zou moeten concluderen dat de veronderstellingen geen redelijke basis vormen voor de geprognosticeerde informatie. Naar het oordeel van de accountant is de geprognosticeerde informatie op een juiste wijze op basis van veronderstellingen opgesteld en toegelicht in overeenstemming met de vereisten uit het KTS. Daarbij zijn tevens de van toepassing zijnde grondslagen voor waardering en resultaatbepaling zoals genoemd in het KTS in aanmerking genomen.
56. De ACM stelt vast dat uit de bewoordingen in de accountantsverklaring blijkt dat is getoetst of het voorstel is opgesteld in overeenstemming met het van kracht zijnde KTS en dat is getoetst of de ramingen correct zijn opgesteld.
57. De ACM concludeert, gezien het voorgaande, dat de accountantsverklaring bij het (bijgestelde) tariefvoorstel voldoet aan de eisen die het Bmr hieraan stelt.

### 4.3 Beoordeling artikel 27c, zesde lid, Lw

#### 4.3.1 Raming van alle in het desbetreffende kalenderjaar te leveren loodsverrichtingen per tarief en het voorgenomen kwaliteitsniveau (onder a)

##### *Inleiding raming loodsdienstverrichtingen*

58. In paragraaf 3.2.1 van het tariefvoorstel is de raming van het aantal loodsverrichtingen opgenomen. Deze raming is aangepast in het bijgestelde tariefvoorstel. In beide gevallen is dezelfde ramingsmethode gevolgd, waarbij de NLc zich baseert op onderzoek en advies van onderzoeksbureau Ecorys.

- 
59. Het doel van de ramingsmethodiek is om tot een zo betrouwbaar mogelijke puntschatting van het aantal loodsreizen te komen.
60. In het model van Ecorys wordt een raming gemaakt van het aantal loodsverrichtingen per goederenstroom en per zeehavengebied. Behalve de goederenstromen is ook rekening gehouden met de ontwikkeling van de factoren scheepsgrootte en beladingsgraad, die ook een rol spelen in de raming van het aantal te beloodsen schepen. Voor de raming van de goederenstromen worden acht goederenstromen onderscheiden. Voor elk van deze goederenstromen heeft Ecorys een specifieke berekening op basis van historische data en huidige trends gemaakt die naar het inzicht van Ecorys een zo goed mogelijke schatting van de desbetreffende goederenstroom geeft voor het lopende en het komende jaar.
61. Ecorys heeft het model in het kader van de beoordeling van het (bijgestelde) tariefvoorstel schriftelijk aan de ACM toegelicht. De ACM heeft het door Ecorys ontwikkelde model integraal beoordeeld. Om de raming van het aantal scheepsreizen te optimaliseren heeft de ACM inhoudelijke vragen gesteld aan Ecorys aangaande de ramingsmethodiek.
62. Ten behoeve van het optimaliseren van de raming van het aantal scheepsreizen heeft de ACM op basis van de raming van het aantal scheepsreizen voor 2019 op 10 augustus 2018 en 12 september 2018 brieven met vragen en opmerkingen naar Ecorys gestuurd.<sup>22</sup> In de reacties op deze brieven heeft Ecorys de vragen beantwoord<sup>23</sup> en te kennen gegeven waar nodig de opmerkingen van de ACM in de septemberraming van het aantal scheepsreizen 2019 te verwerken.
63. De ACM heeft tevens de septemberraming op grond van het aantal in 2018 gerealiseerde scheepsreizen ten behoeve van het bijgestelde tariefvoorstel onderzocht. Naar aanleiding van de septemberraming heeft de ACM geen vragen meer aan Ecorys voorgelegd.
64. De ACM acht de raming van de NLC voor het aantal loodsreizen voor 2019<sup>24</sup> een aanvaardbaar uitgangspunt voor het bepalen van de tarieven voor 2019.

*Voorgenomen kwaliteitsniveau*

65. De ACM dient toezicht te houden op de "economische kwaliteit" van de loodsdienstverlening. De ACM dient er derhalve op toe te zien dat de klant een behoorlijke prestatie krijgt die in een passende verhouding staat tot het bedrag dat hij daarvoor moet betalen. Een van de instrumenten voor de uitoefening van dit toezicht is de bevoegdheid van de ACM om de tarieven vast te stellen.<sup>25</sup>
66. In paragraaf 2.2.2 van het tariefvoorstel is ten aanzien van het voorgenomen kwaliteitsniveau van

---

<sup>22</sup> Respectievelijk met kenmerk ACM/UIT/498274 en ACM/UIT/499483.

<sup>23</sup> Brief van 31 augustus 2018 met kenmerk NLC/WD/5334 en brief van 1 oktober 2018 met kenmerk NLC/CvBZ/5352.

<sup>24</sup> Het aantal loodsreizen (inclusief bijzondere reizen) wordt geraamd op: 87.814.

<sup>25</sup> Kamerstukken II 2006-2007, 30 913, nr. 3, p. 15.

de dienstverlening aangegeven dat een verhoging of verlaging van het kwaliteitsniveau niet aan de orde is. De tarieven dienen, volgens de NLc, op een dusdanige wijze te worden vastgesteld dat het huidige kwaliteitsniveau ook op de lange termijn in stand kan worden gehouden. Het kwaliteitsniveau dat momenteel wordt geboden voldoet naar het oordeel van de NLc aan de wensen van de belanghebbenden, zonder dat sprake is van bovenmatige kwaliteit. Het voor 2019 voorgenomen kwaliteitsniveau van de levertijd is nagenoeg gelijk aan het in 2017 gerealiseerde niveau.

67. Reeds eerder is in overleg met de NLc een indicator ontwikkeld die aangeeft in hoeveel procent van de gevallen loodsdiensdiensten tijdig worden geleverd ten opzichte van de met de havens afgesproken levertijdnormen (huidige werkwijze). Uitgaande van de huidige werkwijze ligt het voorgenomen kwaliteitsniveau voor 2019 voor alle zeehavengebieden op 96 procent. Ten opzichte van het tariefvoorstel 2018 is het voorgenomen kwaliteitsniveau in alle regio's nagenoeg gelijk gebleven.
68. De ACM acht de hoogte van de in het tariefvoorstel opgenomen waarden voor de kwaliteitsniveaus per zeehavengebied redelijk. Hierbij gaat de ACM uit van de overweging dat het kwaliteitsniveau in de afgelopen jaren (ongeveer) gelijk is geweest en dat uit de consultatie is gebleken dat dit over het algemeen het gewenste kwaliteitsniveau is.
69. Gelet op het voorgaande concludeert de ACM dat het tariefvoorstel wat betreft de raming van de loodsverrichtingen en de kwaliteit voldoet aan het vereiste van artikel 27c, zesde lid, onder a, Lw.

#### **4.3.2 Raming van de met de loodsverrichtingen te behalen omzet, die mede is gebaseerd op de daadwerkelijk gerealiseerde omzet in het kalenderjaar voorafgaande aan het kalenderjaar waarin het voorstel wordt gedaan (onder b)**

70. In hoofdstuk 5 van het tariefvoorstel is de geraamde opbrengst van de loodsgeldtarieven voor 2018 opgenomen. Een specificatie van deze raming is opgenomen in Bijlage 5 van het tariefvoorstel.
71. De ACM stelt vast dat de raming van de omzet voor 2019, conform de wettelijke eisen, gebaseerd is op het verwachte aantal loodsverrichtingen in 2019, de samenstelling van het aantal in 2017 gerealiseerde loodsreizen en de tarieven die in 2019 volgens het tariefvoorstel in rekening worden gebracht.
72. Gelet op het voorgaande ziet de ACM geen reden om te veronderstellen dat de methode van raming van de in 2019 met de loodsverrichtingen te behalen omzet niet juist zou zijn. De ACM ziet dan ook geen aanleiding om dit onderdeel van het (bijgestelde) tariefvoorstel en de onderbouwing daarvan ontoereikend te achten.

#### **4.3.3 Raming van de arbeidsvergoeding die is gebaseerd op de daadwerkelijk ontvangen vergoeding in het kalenderjaar voorafgaand aan het kalenderjaar waarin het voorstel wordt gedaan (onder c)**

73. In paragraaf 3.3 van het tariefvoorstel is de raming van de arbeidsvergoeding voor 2019 opgenomen. De NLc heeft de raming voor de arbeidsvergoeding nader uitgesplitst voor de verschillende uursoorten, te weten directe loodsuren, indirecte uren en externe uren. Directe loodsuren zijn verder uitgesplitst in reguliere bruguren, bijzondere bruguren, uren voor loodsen op afstand (LOA) en afbestellingen. De indirecte uren zijn uitgesplitst in uren reizen en wachten, beschikbaarheidsuren en indirect productieve loodstaken.<sup>26</sup> De ramingen van de verschillende uursoorten zijn per zeehavengebied opgenomen. De ramingen van de reguliere bruguren en de arbeidsvergoeding voor totale indirecte uren zijn ook weergegeven per scheepsklasse.
74. Gelet op het bepaalde in artikel 27c, zesde lid, aanhef en onder c, dient de raming van de arbeidsvergoeding voor 2019 mede gebaseerd te zijn op de daadwerkelijk ontvangen arbeidsvergoeding in 2017. De ACM overweegt dat voor de beoordeling hiervan met name de daadwerkelijke urenbesteding van de loodsen in 2017 van belang is, nu het uurtarief voor de verschillende uursoorten is vastgelegd in de Rmr. Uit paragraaf 3.3.4 van het tariefvoorstel blijkt dat de realisatie 2017 uitgangspunt is geweest voor het tariefvoorstel 2019.
75. De NLc heeft bij het aanleveren van het tariefvoorstel voor 2019 tevens een raming overgelegd van de inzetbare uren van de registerloodsen voor 2019. Met deze raming is een nadere specificatie gegeven van de inzetbare uren, in de opzet die ook in voorgaande jaren is gehanteerd. Hiermee wordt onder meer inzichtelijk hoe het aantal beschikbaarheidsuren (waarin een loods voor oproepen beschikbaar is) zich verhoudt tot het aantal directe uren.
76. In het bijgestelde tariefvoorstel komt de verhouding tussen het aantal beschikbaarheidsuren en het aantal directe uren uit op 1,07 tegenover 1,21 in het tariefvoorstel. De ACM constateert dat deze factor, door de verwachte stijging van het aantal scheepsreizen, daalt ten opzichte van 2018 (was 1,22). De ACM ziet daarom geen aanleiding voor een correctie van de beschikbaarheidsuren.
77. De ACM concludeert dat het (bijgestelde) tariefvoorstel voldoet aan het bepaalde onder artikel 27c, zesde lid, onder c, Lw.

<sup>26</sup> Indirect productieve loods (IPL) taken zijn taken die niet direct betrekking hebben op het loodsen van zeeschepen, zoals bestuur en management, loodsdienstleider, opleidingen en dergelijke.

#### **4.3.4 Raming van de wijzigingen in de kosten van de materiële activa, de geraamde investeringen en het geraamde rendement (onder d)**

78. De raming van wijzigingen in de kosten van de materiële activa, de geraamde investeringen en het geraamde rendement voor 2019 heeft op dezelfde wijze plaatsgevonden als in het kader van eerdere tariefvoorstellen.
79. In het tariefvoorstel is in paragraaf 3.8 de verloopstaat opgenomen voor het jaar 2019. In bijlage 7 is een nadere onderbouwing van de investeringen opgenomen.
80. De ACM heeft geen reden om te veronderstellen dat de raming van de NLc met betrekking tot de wijzigingen in de kosten van de materiële vaste activa, de geraamde investeringen en het geraamde rendement niet juist zouden zijn. Op grond van het voorgaande ziet de ACM dan ook geen aanleiding om op dit punt het (bijgestelde) tariefvoorstel en de onderbouwing daarvan ontoereikend te achten.

#### **4.3.5 Raming overige omzet en kosten (sub e)**

##### *Omzet overige vergoedingen voor wettelijke taken*

81. In paragraaf 5.2 en 5.3 van het tariefvoorstel zijn de ramingen weergegeven van de overige omzet.
82. De raming in paragraaf 5.2 betreft de omzet van overige vergoedingen voor wettelijke taken. Voor de overige wettelijke taken worden slechts zeer incidenteel activiteiten uitgevoerd. De hier opgenomen inkomsten zijn gebaseerd op een afzonderlijk bij de ACM ingediend voorstel voor 2019 voor de andere tarieven dan de loodsgeldtarieven (voorstel overige tarieven).
83. De ramingen in paragraaf 5.3 betreffen de omzet van andere diensten en taken die buiten de regulering, maar binnen artikel 2.5 Bmr (de zogenoemde bagatelbepaling) vallen. Dit betreft het doorbelasten aan derden van huur en huisvestingskosten, het doorbelasten van externe loodsuren en overige opbrengsten. De ramingen in paragraaf 5.3 betreffen ook de opbrengsten van het vervoer van personen en goederen. Deze opbrengsten worden in mindering gebracht op de kosten van vaartuigen, omdat de opbrengsten worden verkregen door de inzet van deze vaartuigen. Ten slotte is sprake van een doorberekening voor het voeren van de administratie van de pensioenfondsen. Dit bedrag is in mindering gebracht op de "overige landelijke kosten".
84. De kosten van de overige diensten zijn verhoudingsgewijs zeer gering. Het zijn geen integrale kosten, omdat het incidentele additionele activiteiten betreft. Aangezien de opbrengsten hoger zijn dan deze marginale kosten worden gebruikers niet benadeeld door het meenemen van deze ramingen in de kosten van de NLc. Hiermee is voldaan aan de in artikel 2.5 Bmr opgenomen bagatelbepaling. Dit betekent dat de kosten voor deze overige diensten en taken niet hoger zijn dan de inkomsten.



**4.3.6 Raming van de kosten, de stortingen en het rendement van de gestorte bedragen, gemoeid met de verplichtingen, bedoeld in artikel 26, tweede lid, onder a, voor het desbetreffende kalenderjaar (onder f)**

85. In paragraaf 3.9 van het tariefvoorstel en in bijlage 8 van het tariefvoorstel wordt een raming gegeven van de kosten, de stortingen en het rendement van de gestorte bedragen die zijn gemoeid met de toekomstige aanspraken voor het FLO van het varend personeel van de Nederlands Loodswezen BV en het FLP. Daarbij is uitgegaan van een FLO/FLP-percentage van 0 procent. De ACM verwijst hiervoor naar paragraaf 2.4.3 van dit besluit.

**4.3.7 Raming van de voor het desbetreffende kalenderjaar voorziene algemene besparing op de kosten (onder g)**

86. In paragraaf 3.10 van het tariefvoorstel is onder de noemer “Algemene kostenbesparing” een overzicht gegeven van verwachte besparingen. Hierin worden voorbeelden genoemd van maatregelen die in voorgaande jaren zijn genomen en die ook de komende jaren kostenbesparingen opleveren.
87. De ACM stelt vast dat de wetgever met artikel 27c, zesde lid, onder g, een efficiëntieprikkel heeft willen inbouwen. Wel wordt daarbij aan de NLc de ruimte gelaten om de kostenbesparing *in beginsel* in de door hem gewenste omvang en in het door hem gewenste tempo door te voeren.<sup>27</sup> De ACM concludeert dat hieraan in het tariefvoorstel is voldaan.
88. Gelet op het voorgaande ziet de ACM geen aanleiding te veronderstellen dat de algemene besparing op de kosten zoals opgenomen in het tariefvoorstel onvoldoende is.

**4.3.8 De voor het desbetreffende kalenderjaar voorziene correctie in verband met bestaande onregelmatigheden in de mate van kostendekkendheid van de tarieven voor de verschillende zeehavengebieden (onder h)**

89. Bij het onderhavige besluit worden de tarieven vastgesteld, die zullen gelden vanaf 1 januari 2019. Alle S- en T-tarieven worden met eenzelfde percentage aangepast ten opzichte van de tarieven per 1 januari 2018.
90. Gelet op het voorgaande ziet de ACM geen aanleiding om het tariefvoorstel op dit punt niet in overeenstemming te achten met de Lw, het Bmr of de Rmr.

<sup>27</sup> Kamerstukken II, 30 931, nr. 3, paragraaf 4.2.5.5.

#### **4.3.9 Een verrekening van het verschil tussen de geraamde en de daadwerkelijk uitgevoerde wijzigingen in de materiële activa en investeringen in het kalenderjaar voorafgaande aan het jaar waarin het voorstel wordt gedaan (onder i)**

91. In artikel 27c, zesde lid, aanhef, Lw is bepaald dat het tariefvoorstel een verrekening bevat voor het verschil tussen de geraamde en daadwerkelijk uitgevoerde wijzigingen in de materiële activa en investeringen. De verrekening heeft betrekking op het jaar voorafgaande aan het jaar waarin het tariefvoorstel wordt gedaan.<sup>28</sup> In dit geval het jaar 2017. Tussen de ACM en de NLc zijn nadere afspraken gemaakt over de wijze waarop deze verrekening dient te worden uitgevoerd en welke rentevergoeding daarbij toegepast dient te worden.<sup>29</sup>
92. Het te verrekenen verschil tussen de geraamde en de daadwerkelijk uitgevoerde wijzigingen in de kosten van materiële activa en investeringen in 2017, zoals opgenomen in het tariefvoorstel, bedroeg €1.004.000.<sup>30</sup> Dit bedrag is in het tariefvoorstel in mindering gebracht op de loodsgeldtarieven. De ACM heeft vastgesteld dat dit bedrag overeenkomt met het in de financiële verantwoording over 2017 opgenomen bedrag voor de verrekening. In het te verrekenen bedrag heeft de NLc de te betalen rente verdisconteerd. In het tariefvoorstel is deze becijferd op € 77.000.
93. Gelet op het voorgaande ziet de ACM geen aanleiding om het tariefvoorstel en de onderbouwing daarvan op dit onderdeel ontoereikend te achten en constateert de ACM dat is voldaan aan het vereiste van artikel 27c, lid 6 onder i, Lw.

#### **4.4 Beoordeling artikel 27c, tweede en derde lid, Lw**

94. Op grond van artikel 27c, tweede lid, Lw dient een tariefvoorstel opgesteld te worden met inachtneming van het uitgangspunt dat elk afzonderlijk tarief redelijk en non-discriminatoir is.

##### **4.4.1 Redelijke tarieven**

95. In artikel 4.2 Bmr is bepaald dat een tarief redelijk moet zijn in verhouding tot de geleverde dienst.<sup>31</sup>
96. Gelet op hetgeen hiervoor en in hoofdstuk 5 is overwogen, is de ACM van oordeel dat de door de NLc voorgestelde tarieven redelijk zijn in verhouding tot de geleverde dienst. De ACM baseert dit oordeel onder meer op het door de NLc nagestreefde kwaliteitsniveau, de uitkomsten van de consultatie zoals deze bij het tariefvoorstel zijn gevoegd en de financiële verantwoording over 2017.

<sup>28</sup> Kamerstukken II, vergaderjaar 2006-2007, nr. 30 913, paragraaf 4.2.5.7, p. 26.

<sup>29</sup> Deze afspraken zijn laatstelijk vastgelegd in de brief van de NLc van 22 maart 2016, kenmerk NLC/NH/4837 en de brief van de ACM van 1 april 2016, kenmerk ACM/DTVP/2016/201851.

<sup>30</sup> De daadwerkelijk gerealiseerde kapitaallasten (afschrijvingen, vermogensvergoeding en boekwinsten/-verliezen) in 2017 waren € 1.004.000,- lager dan geraamd in het Tv 2017. Zie paragraaf 4.2.5 van het tariefvoorstel.

<sup>31</sup> Zie toelichting bij artikel 4.2 Bmr: Stb. 2007, nr. 561, p. 21.

#### 4.4.2 Non-discriminatoire tarieven

97. In de door de NLc voorgestelde tarieven wordt een onderscheid gemaakt naar zeehavengebieden. Dit onderscheid is bij wet voorgeschreven. Daarbij wordt bij en krachtens de wet voorzien in afbouw van de kruisfinanciering tussen de onderscheiden zeehavengebieden. De tarieven in het voorstel zijn weergegeven in tabellen. Deze tabellen gelden zonder onderscheid voor iedere gebruiker in een bepaalde klasse. De ACM is van oordeel dat daarmee sprake is van non-discriminatoire tarieven.

#### 4.4.3 Kostengeoriënteerde tarieven

98. Ingevolge artikel 27c, derde lid, onder a, Lw dienen de tarieven voor het geheel kostengeoriënteerd te zijn. Het voorstel is gebaseerd op het door de ACM goedgekeurde KTS. De ACM constateert dat de tarieven daarmee voldoen aan de eis van kostenoriëntatie.

99. Sinds 1 januari 2014 is er sprake van een loodsgeldtariefstructuur waarbij onder andere in een S-tarief (starttarief) is voorzien. Daarop moet de correctiefactor worden toegepast zoals bedoeld in artikel 4 Rmr (nieuw), voor schepen die een inkomende-, uitgaande-, rendez-vous- of verhaalreis maken waarbij loodsdiensten worden verricht in het zeehavengebied van Delfzijl-Eemshaven, Harlingen-Terschelling of Den Helder-Den Oever-Oudeschild. De correctiefactor is vastgesteld op +30 procent van het voor de betreffende reis vastgestelde S-tarief.<sup>32</sup>

100. De ACM acht, gelet op het voorgaande, de ingediende tarieftabellen in overeenstemming met het bepaalde bij of krachtens artikel 27c, derde lid, onder a en b, Lw.

#### 4.4.4 Toepassing frequentiekorting

101. In artikel 4.9, eerste lid, van het Bmr is bepaald dat het Loodswezen op het bedrag dat in één kalenderjaar aan S-, T- en A-tarief aan een schip, een cluster van zusterschepen of een consortium in rekening wordt gebracht, een frequentiekorting verleent.

102. In haar brief van 19 december 2016 heeft de NLc aangegeven dat de frequentiekorting met ingang van 2017 iets anders wordt toegepast dan in het verleden.<sup>33</sup> In het verleden werd het kortingspercentage voor clusters die gedurende het jaar werden beëindigd, bepaald aan de hand van het daadwerkelijke aantal calls dat het cluster had gerealiseerd in het deel van het jaar waarin het cluster actief was. Vanaf 2017 wordt dit aantal calls geëxtrapoleerd naar het volledige jaar. Daarmee wordt bereikt dat ook een beëindigd cluster het kortingspercentage aangerekend krijgt dat het ook zou krijgen als het cluster het gehele jaar was blijven bestaan.

103. Deze wijziging houdt verband met het feit dat er de laatste jaren sprake is van een alliantievorming in de containervaart. Deze alliantievorming leidt meestal ook tot nieuwe

<sup>32</sup> Het gaat dus om een toeslag van 30 procent.

<sup>33</sup> Met kenmerk NLC/NH/4998.

clusters van schepen. In tegenstelling tot hetgeen in het verleden gebeurde, worden schepen uit opgeheven clusters in de regel opgenomen in nieuw gevormde clusters en blijven ze de Nederlandse havens gewoon bezoeken. De NLc acht het onredelijk als schepen door de overgang van de ene naar de andere alliantie plotseling hun 'opgebouwde kortingsrechten' zouden verliezen.

104. De ACM oordeelt dat deze uitwerking van de frequentiekorting niet in strijd is met de geldende regelgeving.

#### **4.4.5 Vermogenskostenvoet**

105. De verrekening van de vermogensvergoeding in het tariefvoorstel is gebaseerd op de vermogenskosten van 6,3 procent. Dit percentage komt overeen met het WACC-percentage dat de ACM heeft vastgesteld voor de periode 2017-2019 bij de beslissing op bezwaar van 15 december 2016.<sup>34</sup>
106. De tarieftabellen in de bijlagen van dit besluit zijn mede gebaseerd op deze WACC van 6,3 procent.

### **4.5 Beoordeling artikel 27c, vierde lid, Lw (consultatie)**

107. Zoals in paragraaf 3.2 is weergegeven is voor alle regio's op 21 juni 2018 een consultatiebijeenkomst belegd. Tijdens deze bijeenkomst hebben de organisaties als bedoeld in artikel 1 en 2 Rmr hun mondelinge zienswijzen kunnen geven op het tariefvoorstel. Daarnaast zijn bedoelde organisaties in de gelegenheid gesteld een schriftelijke zienswijze te geven. In bijlage 10 van het tariefvoorstel heeft de NLc haar overwegingen omtrent deze ingebrachte zienswijzen opgenomen. De ACM is van oordeel dat de NLc hiermee heeft voldaan aan de verplichting van artikel 27c, vierde lid, Lw.

### **4.6 Beoordeling artikel 27d, eerste lid, Lw en het Bmr**

108. In artikel 27d, eerste lid, Lw wordt bepaald dat bij de daar genoemde onderwerpen nadere regels kunnen worden gesteld bij algemene maatregel van bestuur. Deze nadere regels zijn met name gesteld in hoofdstuk 4 Bmr.
109. Artikel 4.1 Bmr stelt de eis dat de geraamde opbrengst in een kalenderjaar niet meer bedraagt dan de som van de met toepassing van het geldende KTS aan de desbetreffende dienst toegerekende kosten, de daaraan toegerekende vermogenskostenvergoeding en de daarbij te verrichten verrekening als bedoeld in artikel 27c, zesde lid, onder i, Lw.
110. De ACM heeft het tariefvoorstel getoetst aan deze bepaling. De ACM oordeelt dat is voldaan aan artikel 4.1 Bmr.

---

<sup>34</sup> Zie randnummer 28.

111. De ACM heeft het tariefvoorstel tevens getoetst aan de in de paragrafen 4.2 en 4.3 Bmr (artikelen 4.3 tot en met 4.9 Bmr) gestelde eisen omtrent de nieuwe loodsgeldtariefstructuur. Op basis daarvan heeft de ACM vastgesteld dat het tariefvoorstel aan de gestelde eisen voldoet.

#### 4.7 Beoordeling restpostbenadering Scheldemonden

112. De tariefregulering van de registerloodsen heeft uitsluitend betrekking op de loodsgeldtarieven voor het loodsen van schepen van en naar de Nederlandse havens. In de regio Scheldemonden verzorgen de daar werkzame loodsen echter ook een deel van de loodsdienstverlening van en naar de Vlaamse Scheldehavens. De tarieven van de loodsdienstverlening van en naar de Vlaamse Scheldehavens worden door de Vlaamse overheid vastgesteld. De Nederlandse wetgever heeft in de Memorie van Toelichting aangegeven dat vermeden moet worden dat eventuele tekorten van een niet-kostendekkende loodsdienstverlening van en naar de Vlaamse Scheldehavens zonder meer op de Nederlandse havens worden afgewenteld.<sup>35</sup>

113. De ACM heeft tot en met het tariefvoorstel voor 2014 Ernst & Young laten onderzoeken of dit het geval is. Uit deze onderzoeken is steeds naar voren gekomen dat er geen kruissubsidiëring plaatsvindt van inkomsten uit gereguleerde activiteiten voor de Nederlandse havens naar niet-gereguleerde activiteiten voor de Vlaamse Scheldehavens. Gelet op deze consistente uitkomsten zag de ACM vanaf het tariefbesluit 2015 geen aanleiding om dit onderzoek jaarlijks uit te laten uitvoeren. Dit paste ook in het streven naar een beperking van de administratieve lasten. Omdat de NLc op 24 december 2015 een nieuwe samenwerkingsovereenkomst heeft gesloten met het Vlaamse gewest over de loodsdienstverlening voor de Vlaamse Scheldehavens, heeft de ACM besloten voor het tariefvoorstel 2017 opnieuw onderzoek te laten doen door Ernst & Young. Uit het rapport van Ernst & Young is gebleken dat ook onder de nieuwe afspraken geen sprake is van kruissubsidiëring van inkomsten uit de loodsenactiviteiten voor de Nederlandse havens naar de loodsenactiviteiten voor de Vlaamse Scheldehavens.<sup>36</sup> Gelet op de uitkomsten van dat rapport heeft de ACM voor de beoordeling van het (bijgestelde) tariefvoorstel 2019, mede op basis van de daarbij door de NLc verstrekte toelichting, een nader onderzoek naar eventuele kruissubsidiëring van de Vlaamse Scheldehavens achterwege gelaten.

114. De ACM concludeert op basis van de beschikbare informatie dat er geen sprake is van kruissubsidiëring van de Nederlandse havens ten gunste van de Vlaamse Scheldehavens.

#### 4.8 Conclusie

115. Gelet op het voorgaande ziet de ACM geen aanleiding om op grond van artikel 27g, eerste lid, aanhef en onder a, Lw af te wijken van het (bijgestelde) tariefvoorstel.

<sup>35</sup> Kamerstukken II, 2006-2007, 30 931, nr. 3 p. 25.

<sup>36</sup> Kenmerk 2016310044.

## 5 Beoordeling efficiëntie

### 5.1 Inleiding

116. De ACM heeft op grond van artikel 27g, eerste lid, aanhef en onder b, Lw de bevoegdheid een besluit vast te stellen dat afwijkt van het door de NLC gedane voorstel voor de tarieven indien het tariefvoorstel onvoldoende bijdraagt aan het bereiken van de meest efficiënte werkwijze van de registerloodsen en de productiviteit en kwaliteit van de dienstverlening. Het CBb heeft vastgesteld dat de bevoegdheid van de ACM bij de toepassing van artikel 27g van de Lw niet beperkt is tot een marginale beoordeling van het tariefvoorstel.<sup>37</sup>
117. Hierna schetst de ACM welk kader zij hanteert bij de beoordeling of het tariefvoorstel voldoet aan het bepaalde bij artikel 27g, eerste lid, aanhef en onder b, Lw. Vervolgens toetst de ACM het tariefvoorstel op grond van dit kader.

### 5.2 Beoordelingskader meest efficiënte werkwijze registerloodsen

118. Het al in paragraaf 2.4.4 genoemde beoordelingskader is opgesteld conform het uitgangspunt van de wetgever dat het Loodswezen zal moeten streven naar een zo groot mogelijk aantal bruguren (directe uren) en een zo gering mogelijk aantal wachturen en beschikbaarheidsuren (indirecte uren). Daarnaast heeft de wetgever overwogen, dat het Loodswezen jaarlijks ernaar moet streven om kosten te besparen. Als gevolg daarvan moet de NLC in het tariefvoorstel aangeven op welke wijze het voorgaande kan worden bereikt. Oftewel, het tariefvoorstel dient inzichtelijk te maken op welke wijze het Loodswezen zijn werkzaamheden zodanig inricht dat dit bijdraagt aan de meest efficiënte werkwijze van de registerloodsen.
119. Gelet op de beperkt beschikbare informatie en de complexiteit van het Loodswezen kan de ACM niet vaststellen wat in een gegeven jaar de *meest* efficiënte werkwijze is. Wel kan de ACM de efficiëntie van de werkwijze zoals voorgesteld in het tariefvoorstel vergelijken met de efficiëntie van de werkwijze in eerdere jaren. Daarbij hanteert de ACM als uitgangspunt dat de efficiëntie van de werkwijze zoals deze ten grondslag ligt aan het voorliggende tariefvoorstel, niet minder mag zijn dan in voorgaande jaren. Het bereiken van de meest efficiënte werkwijze is dan ook volgens de ACM een continu proces waarbij de ontwikkeling van de meest efficiënte werkwijze ten opzichte van voorgaande jaren door de ACM op basis van het tariefvoorstel wordt beoordeeld.
120. Deze beoordeling wordt in twee stappen gedaan. In eerste instantie wordt gekeken naar indicatoren uit het beoordelingskader. Hiermee kan de efficiëntie van de hoofdprocessen van het Loodswezen worden gevolgd. Deze processen zijn: het totale proces, het primaire proces (het loodsen), het secundaire proces (het beloodsen en de planning), de overhead en de beroepsorganisatie. Om een goede vergelijking met de voorgaande jaren te kunnen maken, worden de indicatoren van eerdere jaren geïndexeerd. De ACM maakt eerst een

<sup>37</sup> CBb 6 december 2010, ECLI:NL:CBB:BO6669, r.o. 3.2.4.

vergelijking tussen de indicatoren voor 2019 en de indicatoren uit het bijgestelde tariefvoorstel 2018. Vervolgens vergelijkt de ACM de indicatoren voor 2019 met de indicatoren uit eerdere jaren en zet zij deze af tegen het aantal scheepsreizen door de jaren heen, om te corrigeren voor het effect van schaalvoordelen bij een groter aantal scheepsreizen. Op die manier kan de ACM de indicatoren uit verschillende jaren vergelijken, zonder het versturende effect van variatie in het aantal scheepsreizen. De uitkomsten van de indicatoren geven een eerste beeld van de ontwikkeling van de efficiëntie van de werkwijze op de hoofdprocessen van het Loodswezen.

121. Een verslechtering van de indicatoren leidt niet automatisch tot de conclusie van de ACM dat niet wordt bijgedragen aan het bereiken van de meest efficiënte werkwijze. Van de NLC wordt echter verwacht dat hij kan toelichten wat de achtergrond en de oorzaak is van een eventuele verslechtering of verbetering van de efficiëntie van de werkwijze op basis van de indicatoren.
122. De indicatoren hebben dan ook vooral een signalerende functie. De uitkomst van de indicatoren kan bij een verslechtering aanleiding geven tot nader onderzoek door de ACM. Dat geldt ook voor de situatie dat een indicator verbetert. Ook in een dergelijk geval kan nader onderzoek toch noodzakelijk zijn als het tariefvoorstel daartoe aanleiding geeft. Het nadere onderzoek is fase twee in de beoordeling van de efficiëntie.
123. In fase twee wordt meer gedetailleerd onderzocht of het tariefvoorstel bijdraagt aan het bereiken van de meest efficiënte werkwijze. De wijze waarop het nader onderzoek wordt ingevuld, hangt af van de concrete omstandigheden van het geval, waaronder de inhoud van het tariefvoorstel en de van de NLC verkregen informatie. Het nader onderzoek is daarmee niet te vangen in een standaard werkwijze. Mocht het nader onderzoek daar aanleiding toe geven, kan de ACM op grond van artikel 27g, eerste lid, aanhef en onder b, Lw bepaalde kosten (deels) buiten beschouwing laten en de loodsgeldtarieven vaststellen in afwijking van het tariefvoorstel.
124. De ACM houdt er daarbij rekening mee dat het CBb heeft geoordeeld dat afwijking van het tariefvoorstel alleen mogelijk is indien met enige evidentie blijkt dat een bepaalde kostenpost in onvoldoende mate bijdraagt aan het bereiken van de meest efficiënte werkwijze van de registerloodsen en de productiviteit en kwaliteit van de loodsdienstverlening.<sup>38</sup> Onder enige evidentie verstaat de ACM dat er met een redelijke mate van zekerheid of aannemelijkheid vastgesteld moet worden dat een kostenpost niet voldoet aan de eisen van efficiëntie. Tevens verstaat de ACM hieronder dat sprake moet zijn van een zeker materieel effect op de tarieven.

<sup>38</sup> CBb 6 december 2010, ECLI:NL:CBB: BO6669.

### 5.3 Eerste fase van het onderzoek

125. De ACM stelt op basis van de eerste fase van het onderzoek vast dat voor het (bijgestelde) tariefvoorstel geldt dat drie efficiëntie-indicatoren verslechteren (toenemen) ten opzichte van het tariefbesluit 2018. Daarnaast stelt de ACM vast dat zeven van de acht efficiëntie-indicatoren zich boven het langjarig gemiddelde bevinden als wordt gecorrigeerd voor het aantal scheepsreizen. Hieronder worden deze uitkomsten toegelicht. Een verhoging (verslechtering) van de indicatoren kan duiden op een verslechtering van de efficiëntie van de werkwijze van de registerloodsen. Dit wordt in paragraaf 5.4 nader onderzocht.

126. De indicatoren volgen uit het beoordelingskader. In Tabel 1 zijn de vijf hoofdindicatoren met bijbehorende berekeningswijzen overgenomen

Omschrijving indicator	Berekening
Indicator totale proces	Totale kosten exclusief FLO en FLP en exclusief Scheldevaart / totaal aantal geloodste scheepsreizen exclusief Scheldevaart
Indicator primair proces	Totale arbeidsvergoeding inclusief Scheldevaart / arbeidsvergoeding directe uren inclusief Scheldevaart
Indicator secundair proces	a. totale kosten beloodsen en plannen exclusief afschrijvingskosten vaartuigen en onderhoudskosten vaartuigen b. totale kosten beloodsen en plannen exclusief afschrijvingskosten vaartuigen en onderhoudskosten vaartuigen / totaal aantal geloodste scheepsreizen c. totale kosten afschrijvingen vaartuigen en onderhoudskosten vaartuigen d. totale kosten afschrijving vaartuigen en onderhoudskosten vaartuigen / totaal aantal geloodste scheepsreizen
Indicator overhead	(overige regionale kosten + overige landelijke kosten) / (arbeidsvergoeding loodsen + kosten beloodsen en plannen)
Indicator beroepsorganisatie	kosten NLC + kosten Regionale Loodsencorporatie + kosten Stichting Opleiding en Deskundigheidsbevordering Registerloodsen (STODEL)

**Tabel 1: Indicatoren en berekeningswijzen.**

127. In Tabel 2 zijn de uitkomsten op basis van de (bijgestelde) tariefvoorstellen van 2018 en 2019 per indicator vergeleken. Bij de berekening van de indicatoren is de wijze van indexering van kosten toegepast zoals vastgelegd in het beoordelingskader.



Indicator	Verschil 2019-2018	Bijgesteld Tv 2019	Bijgesteld Tv 2018
Totale proces	-4,6%	1,88	1,97
Primair proces	-3,5%	2,05	2,12
Secundair proces a.	+6,0%	€ 44.181.000	€ 41.661.000
Secundair proces b.	+0,6%	0,503	0,500
Secundair proces c.	-2,9%	€ 14.088.000	€ 14.513.000
Secundair proces d.	-7,8%	0,160	0,174
Overhead	-1,6%	0,171	0,174
Beroepsorganisatie	+4,4%	€ 4.214.000	€ 4.036.000

**Tabel 2: Uitkomsten per indicator voor 2019 vergeleken met 2018.**

128. Een deel van de indicatoren verbetert in 2019 ten opzichte van 2018. Dit zijn de volgende indicatoren: totale proces, primair proces, secundair proces c, secundair proces d en overhead.
129. De ACM heeft de indicatoren voor 2019 niet alleen vergeleken met die van 2018, maar ook vergeleken met de jaren daarvoor. Daarbij heeft de ACM rekening gehouden met het voordelige effect van een groter aantal scheepsreizen. Op basis hiervan heeft de ACM vastgesteld dat enkel de indicator primair proces voor 2019 zich onder het langjarig gemiddelde bevindt. Alle overige indicatoren bevinden zich hierboven, wat kan duiden op een mindere efficiëntie.
130. Op basis van de bovenstaande uitkomsten heeft de ACM nader onderzoek gedaan naar de indicatoren secundair proces a tot en met d, de indicator overhead en de indicator beroepsorganisatie. (Aangezien de indicator totale proces een resultante is van de overige indicatoren, behandelt de ACM deze indicator in het onderstaande niet separaat.) In paragraaf 5.4 licht de ACM het nader onderzoek naar de indicatoren toe.

## 5.4 Tweede fase van het onderzoek

### 5.4.1 Efficiëntie secundair proces a en b

131. De indicator secundair proces a betreft de kosten voor beloodsen en plannen, exclusief afschrijvingskosten en onderhoudskosten. Indicator secundair proces b relateert deze kosten aan het totaal aantal geloodste scheepsreizen. De ACM heeft nader onderzoek gedaan naar de efficiëntie van het secundaire proces.
132. De indicator secundair proces a is met 6,0 procent gestegen ten opzichte van 2018. De indicator secundair proces b is met 0,6 procent gestegen. De veel geringere stijging van de indicator secundair proces b valt te verklaren doordat het aantal geraamde scheepsreizen hoger is in 2019 dan in 2018. De kosten worden hierdoor over een groter aantal reizen verdeeld.

133. Daarnaast liggen de indicatoren voor secundair proces a en b beide ver boven het langjarig gemiddelde, afgezet tegen het aantal scheepsreizen.
134. De kosten voor beloodsen en plannen nemen in het bijgestelde tariefvoorstel 2019 met € 2.425.000 toe ten opzichte van 2018. Het grootste deel van deze kostenstijging komt voort uit een toename van de kosten bemanning vaartuigen. De belangrijkste oorzaken voor de stijging van deze kostenpost zijn de salarissen, die stijgen met de door het CBS vastgestelde index cao-lonen. Daarnaast is de voorziening uittredingsregeling gestegen ten opzichte van het bijgestelde tariefvoorstel 2018, en moet er extra bemanning worden ingezet omdat er behoefte is aan een derde bereikbaarheidsploeg in Delfzijl/Eemshaven. Tot slot wordt een deel van de kostenstijging (€ 50.000) veroorzaakt door een verdubbeling van de huurkosten voor een kade in Vlissingen.
135. De ACM heeft de NLc bevraagd over de stijging van de voorziening uittredingsregeling. De NLc heeft de ACM laten weten dat de stijging ten opzichte van het bijgesteld tariefvoorstel 2018 wordt veroorzaakt doordat er in het tariefvoorstel 2018 een onjuist bedrag is opgenomen. Als voor 2018 het juiste bedrag wordt meegenomen, is de voorziening uittredingsregeling in het tariefvoorstel 2019 niet gestegen, maar afgenomen. Het verschil is echter zodanig gering dat het meenemen van het juiste bedrag niet tot effect heeft dat de indicatoren secundair proces a en b voor 2018 hoger uitkomen dan voor 2019.
136. De ACM constateert dat het in overeenstemming is met paragraaf 4.4.3 van het beoordelingskader om de lonen jaarlijks met de index cao-lonen te laten stijgen. Ook stelt de ACM vast dat, gezien het uitgangspunt om een derde bereikbaarheidsploeg in te zetten in Delfzijl/Eemshaven wanneer het aantal scheepsreizen hoger is dan 3.000, het in dit geval (met 3.258 scheepsreizen) redelijk is om van een derde bereikbaarheidsploeg uit te gaan.
137. Tot slot heeft de ACM de NLc bevraagd over de stijging van de huurkosten voor de kade in Vlissingen. De NLc heeft toegelicht dat de huur voor deze kade in de afgelopen jaren niet in rekening is gebracht op basis van het daadwerkelijk gebruik van deze kade door het Loodswezen, maar op het gebruik van een veel kleiner deel van de kade. Hier is nu voor gecorrigeerd. Daarnaast heeft de Gemeente Vlissingen de kade vernieuwd en versterkt, en de hiervoor benodigde investeringen worden de komende 30 jaar doorberekend aan de gebruikers.
138. Gelet op de bovenstaande verklaringen voor de gestegen kosten ziet de ACM geen aanleiding om te veronderstellen dat de kosten die ten grondslag liggen aan de indicatoren secundair proces a en b niet bijdragen aan de meest efficiënte werkwijze.

#### **5.4.2 Efficiëntie secundair proces c en d**

139. De indicator secundair proces c heeft betrekking op de afschrijvingskosten en de onderhoudskosten van de vaartuigen. De indicator secundair proces d relateert deze kosten

aan het totaal aantal geloodste scheepsreizen. De ACM heeft nader onderzoek gedaan naar de efficiëntie van het secundaire proces c en d.

140. De indicator secundair proces c is met 2,9 procent gedaald ten opzichte van 2018. De indicator secundair proces d is met 7,8 procent gedaald ten opzichte van 2018. De daling van de indicator secundair proces d is sterker dan de daling van de indicator secundair proces c. Dit heeft te maken met een stijging van het geraamde aantal reizen in 2019 ten opzichte van 2018, waardoor de kosten over een groter aantal reizen verdeeld worden.
141. Hoewel de indicatoren voor secundair proces c en d dus lager zijn dan die van het voorgaande jaar, bevinden de indicatoren zich wel ver boven het langjarig gemiddelde afgezet tegen het aantal scheepsreizen. In het kader van het tariefvoorstel voor 2018, waarbij de afschrijvings- en onderhoudskosten toenamen ten opzichte van 2017, heeft de ACM de NLc hierover vragen gesteld. De NLc heeft toegelicht dat de algemene stijging van de afschrijvingskosten op vaartuigen in de periode 2009-2018 het gevolg is van het vlootvernieuingsprogramma van het Loodswezen, waarbij nieuwe vaartuigen worden aangeschaft die oude, vrijwel geheel afgeschreven vaartuigen vervangen. De onderhoudskosten zijn in 2018 eveneens gestegen. De NLc heeft toegelicht dat dit enerzijds het gevolg was van de toename van het aantal tenders en de veroudering van een aantal tenders, die meer onderhoud vereisen, en anderzijds van het naar boven bijstellen van de voorziening voor groot onderhoud omdat deze voorheen te laag werd ingeschat.
142. Op basis van de bovenstaande toelichting heeft de ACM het thans niet nodig geacht hier in het kader van dit tariefbesluit nogmaals vragen over te stellen. Gelet op de in 2017 gegeven uitleg, en gelet op het feit dat de onderhouds- en afschrijvingskosten in 2019 beneden het niveau van 2018 liggen, heeft de ACM geen aanleiding om te veronderstellen dat de kosten niet bijdragen aan de meest efficiënte werkwijze.

#### **5.4.3 Efficiëntie overhead**

143. De indicator overhead bestaat uit de overige regionale en landelijke kosten, gedeeld door de arbeidsvergoeding loodsen plus de kosten voor beloodsen en plannen. De ACM heeft nader onderzoek verricht naar de efficiëntie van de overhead.
144. Met 0,171 is de indicator overhead voor 2019 1,6 procent lager dan de indicator overhead van 0,174 in 2018. De indicator overhead voor 2019 bevindt zich echter wel boven het langjarig gemiddelde voor deze indicator, afgezet tegen het aantal scheepsreizen. De ACM heeft de NLc vragen gesteld over de volgende kostenposten die ten grondslag liggen aan de indicator overhead: landelijke ICT-kosten, implementatie van het Normenkader Financieel beheer, R&D-kosten voor toekomstige vaartuigen en kosten voor het digitaliseren van de HR-administratie.
145. De landelijke ICT-kosten stijgen in 2019 met ruim 4 procent ten opzichte van 2018. De NLc heeft toegelicht dat de stijging van deze kosten enerzijds is toe te schrijven aan de

gebruikelijke indexeringen, en anderzijds aan de voorgenomen transitie om zo veel mogelijk ICT-diensten te migreren naar de cloud, om flexibeler te kunnen werken. Deze transitie leidt volgens de NLc tijdelijk tot dubbele kosten, omdat gedurende de transitieperiode zowel de clouddienst als de “vaste” werkomgeving draaiende gehouden moet worden.

146. De NLc heeft toegelicht dat het Loodswezen op last van het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat moet voldoen aan het Normenkader Financieel Beheer, en dat hiervoor een bedrag van € 250.000 in het tariefvoorstel is opgenomen. Om aan het Normenkader te kunnen voldoen moet het Loodswezen vanaf 2019 een aantal aanpassingen doorvoeren in de interne organisatie, procesinrichting en (openbare) verantwoording. Dit brengt incidentele en structurele kosten met zich mee. Incidentele kosten bestaan onder meer uit kosten voor het opzetten van een risicomanagementsysteem, het inrichten van een governancestructuur en het ontwikkelen van formats voor een jaarverslag en meerjarenbegroting. Structurele kosten bestaan onder meer uit het beheer van het risicomanagementsysteem en de interne auditfunctie, en het jaarlijks opstellen van een openbaar jaarverslag en een meerjarenbegroting. Voor het risicomanagementsysteem en de meerjarenraming voor het aantal reizen (benodigd voor de meerjarenbegroting) maakt de NLc gebruik van externe expertise van Deloitte en Ecorys. Hiermee is in 2018 € 155.000 gemoeid. De NLc verwacht dat de kosten die in 2019 benodigd zijn voor het uitbreiden van het risicosysteem en het maken van een nieuwe meerjarenraming in lijn zullen liggen met de kosten in 2018. Voor de overige aanpassingen die nodig zijn om aan het Normenkader te voldoen resteert dan nog € 100.000. De NLc geeft aan dat dit bedrag naar verwachting aan de ondergrens ligt van wat minimaal benodigd zal zijn.
147. Voor de R&D-kosten voor de ontwikkeling van toekomstige vaartuigen is in 2019 een hoger bedrag opgenomen dan in 2018. De NLc heeft toegelicht dat er in 2018 door de extra aandacht voor de ontwerpen van “Tender 2019” en “Davit’s P-klasse” minder tijd beschikbaar was voor andere R&D-onderwerpen. In 2019 verwacht de NLc weer meer tijd voor R&D-onderwerpen beschikbaar te hebben. Als voorbeelden van mogelijke onderwerpen noemt de NLc meer milieuvriendelijke motoren, verbeteringen aan de vaareigenschappen van A- en L-klasse tenders, onderzoeken of de P-klasse over kan op LNG en de mogelijkheid van een elektrische jol.
148. Met betrekking tot de kosten voor de digitalisering van de HR-administratie van €75.000 heeft de NLc in reactie op een vraag van de ACM een overzicht opgeleverd van de ingeschatte benodigde projectkosten per onderdeel.
149. Gezien de uitleg die de NLc heeft gegeven bij de verschillende kostenposten heeft de ACM geen aanleiding om te veronderstellen dat de kosten niet bijdragen aan de meest efficiënte werkwijze.

#### 5.4.4 Efficiëntie beroepsorganisatie

150. De indicator beroepsorganisatie bestaat uit de kosten van de NLc, de regionale loodsencorporatie (RLc) en de kosten van beroepsopleiding STODEL. De kosten beroepsorganisatie zijn deel van het ondersteunende proces en dienen niet hoger te zijn dan het niveau dat noodzakelijk is om de loodsdienstverlening te realiseren. De ACM heeft nader onderzoek verricht naar de efficiëntie van de beroepsorganisatie.
151. De indicator beroepsorganisatie is met 4,4 procent gestegen ten opzichte van 2018. De indicator ligt daarnaast boven het langjarig gemiddelde, afgezet tegen het aantal scheepsreizen. De voornaamste oorzaak van de kostenstijging is een stijging van de kosten van STODEL met € 268.000.
152. Op verzoek van de ACM heeft de NLc deze stijging toegelicht. De stijging wordt, naast indexaties, veroorzaakt door drie kostenposten. Ten eerste moet er vanwege een hoger aantal studenten een hoger bedrag aan studievergoeding worden uitgekeerd. Het effect hiervan is € 102.000. Ten tweede is er een toename van 0,7 FTE benodigd voor de ondersteuning. Het effect hiervan is € 52.000. Ten derde heeft de NLc voor de samenwerking met de HZ University of Applied Sciences € 50.000 begroot voor de inzet van een reguliere kracht, omdat is gebleken dat het werk niet door stagiaires kon worden verricht.
153. Naar aanleiding van deze toelichting door de NLc heeft de ACM de NLc nader bevraagd over de noodzaak van de toename van 0,7 FTE voor de ondersteuning voor STODEL, en over de mate waarin de samenwerking met de HZ University of Applied Sciences bijdraagt aan de efficiënte werkwijze van de NLc. Met betrekking tot het eerste onderdeel heeft de NLc toegelicht dat de wettelijke eisen en formele regels waaraan de opleiding tot registerloods op het niveau HBO master moet voldoen, ervoor gezorgd hebben dat het werk niet langer enkel door de bestuurssecretaresse van de NLc kan worden uitgevoerd en dat er daarom een coördinator trainingen en opleidingen wordt ingezet. Met betrekking tot het tweede onderdeel heeft de NLc toegelicht dat er binnen het Loodswezen onvoldoende kennis beschikbaar is voor het aanbieden van de module Onderzoek & Ontwikkelwerk van de masteropleiding, terwijl dit wel een essentieel onderdeel is. Om deze reden is een samenwerking gezocht met de HZ University of Applied Sciences.
154. Gelet op de toelichting van de NLc met betrekking tot de stijging van de kosten NLc en de kosten STODEL ziet de ACM geen aanleiding om te veronderstellen dat de kosten beroepsorganisatie niet bijdragen aan de meest efficiënte werkwijze.

## 5.5 Conclusie

155. Gelet op het voorgaande ziet de ACM geen aanleiding om op grond van artikel 27g, aanhef en eerste lid onder a, Lw af te wijken van het (bijgestelde) tariefvoorstel.

## 6 Vaststelling van de tarieven

### 6.1 De loodsgeldtarieven

156. Gelet op hetgeen hiervoor is overwogen, ziet de ACM geen aanleiding af te wijken van de door de NLc voorgestelde tarieven conform het (bijgestelde) tariefvoorstel.

157. De ACM stelt voor het kalenderjaar 2019 de tarieven vast:

- ingevolge artikel 27f, eerste lid Lw juncto artikel 4.7, eerste lid Bmr: de S-, T-, T-speciaal- en A-tarieven alsmede de loodsvergoedingen;
- ingevolge artikel 27f, eerste lid Lw juncto artikel 4.7, tweede lid Bmr: het schema voor de frequentiekorting; en
- ingevolge artikel 27f, eerste lid Lw: de betalingskorting vanwege de automatische incasso.

158. Op basis van het bovenstaande dalen de loodsgeldtarieven generiek met 1,93 procent ten opzichte van de loodsgeldtarieven voor 2018.

### 6.2 De loodsgeldtarieven nader gespecificeerd

159. In de bijlagen 2.a tot en met 2.e van het bijgestelde tariefvoorstel zijn aangepaste tabellen opgenomen voor het S- en T-tarief. Daarbij is overeenkomstig het bepaalde in het Bmr en Rmr een onderscheid gemaakt tussen het S-tarief voor de Noordelijke havens (Delfzijl-Eemshaven, Harlingen-Terschelling en Den Helder-Den Oever-Oudeschild) en het S-tarief voor de overige havens. Deze tarieftabellen zijn door de ACM geverifieerd.

160. De tarieftabellen, die zijn opgenomen in de bijlagen bij dit besluit, heeft de ACM als uitgangspunt genomen voor de vaststelling van de loodsgeldtarieven op grond van artikel 27f, eerste lid Lw juncto artikel 4.7, eerste lid, Bmr.

#### *S- en T-tarief Noordelijke havens – inkomend en uitgaand (kruispost)*

161. Het S- en T-tarief Noordelijke havens – inkomend en uitgaand (kruispost) wordt door de ACM vastgesteld, zoals weergegeven in **bijlage 1** bij dit besluit. Deze bijlage maakt deel uit van dit besluit en geldt als de vaststelling van het S- en T-tarief Noordelijke havens – inkomend en uitgaand (kruispost) voor het kalenderjaar 2019.

#### *S- en T-tarief Noordelijke havens – verhalend*

162. Het S- en T-tarief Noordelijke havens – verhalend wordt door de ACM vastgesteld, zoals weergegeven in **bijlage 2** bij dit besluit. Deze bijlage maakt deel uit van dit besluit en geldt

als de vaststelling van het S- en T-tarief Noordelijke havens – verhalend voor het kalenderjaar 2019.

*S- en T-tarief overige havens – inkomend en uitgaand (kruispost)*

163. Het S- en T-tarief overige havens – inkomend en uitgaand (kruispost) wordt door de ACM vastgesteld, zoals weergegeven in **bijlage 3** bij dit besluit. Deze bijlage maakt deel uit van dit besluit en geldt als de vaststelling van het S- en T-tarief overige havens – inkomend en uitgaand (kruispost) voor het kalenderjaar 2019.

*S- en T-tarief overige havens – verhalend*

164. Het S- en T-tarief overige havens – verhalend wordt door de ACM vastgesteld, zoals weergegeven in **bijlage 4** bij dit besluit. Deze bijlage maakt deel uit van dit besluit en geldt als de vaststelling van het S- en T-tarief overige havens – verhalend voor het kalenderjaar 2019.

*S- en T-tarief overige havens – rendez-vous*

165. Het S- en T-tarief overige havens – rendez-vous wordt door de ACM vastgesteld, zoals weergegeven in **bijlage 5** bij dit besluit. Deze bijlage maakt deel uit van dit besluit en geldt als de vaststelling van het S- en T-tarief overige havens – rendez-vous voor het kalenderjaar 2019.

### 6.3 Schema voor de frequentiekorting

166. Ingevolge artikel 27f, eerste lid Lw juncto artikel 4.7, tweede lid, Bmr stelt de ACM tevens het schema voor de frequentiekorting vast.

167. De ACM heeft als gevolg van de eerdergenoemde uitspraak van het CBb van 9 maart 2015 de loodsgeldtarieven voor de jaren 2014 en 2015 moeten corrigeren.<sup>39</sup> Daarbij is de frequentiekorting aangepast en is de verhouding tussen het S- en het T-tarief gewijzigd. Omdat deze correctie achteraf plaatshad traden voor bepaalde scheepsklassen eerder niet voorziene tariefwijzigingen op. In verband daarmee heeft de ACM heeft bij de vaststelling van de loodsgeldtarieven voor 2016 besloten om eenmalig voor 2016 een overgangsregeling te treffen. Deze overgangsregeling, die uitsluitend gold voor het jaar 2016, voorzag erin dat de frequentiekorting voor 2016 werd vastgesteld conform het schema van de frequentiekorting, zoals destijds opgenomen in het (bijgestelde) tariefvoorstel 2014.

168. Tijdens de consultatie van het tariefvoorstel 2017 hebben de geconsulteerde partijen gezamenlijk aan de NLC verzocht om deze overgangsregeling voor 2017 te continueren. De

---

<sup>39</sup> Besluiten van de ACM van 10 december 2015 naar aanleiding van een uitspraak van het CBb van 9 maart 2015 (ECLI:NL:CBB:2015:50). Daarbij heeft de ACM de opdracht gekregen voor de loodsgeldtarieven 2014 een nieuw besluit te nemen. Als gevolg hiervan heeft de ACM ook de loodsgeldtarieven voor 2015 opnieuw moeten vaststellen.

NLc heeft toen voorgesteld het schema voor de frequentiekorting, zoals dat gold voor 2016, ook voor 2017 toe te passen. De ACM heeft daarmee ingestemd.

169. Bij de consultatie van het tariefvoorstel 2018 is het schema voor de frequentiekorting opnieuw aan de orde gesteld. Een vervolgens op 28 augustus 2017 belegd overleg tussen de betrokken sectorpartijen heeft geleid tot een unaniem uitgebracht voorstel aan de NLc om het schema aan te passen en de maximale frequentiekorting vanaf 2018 te verlagen en vast te stellen op 42 procent. Vooralsnog behelst dat voorstel, onder voorbehoud, een verdere afbouw van de maximale frequentiekorting naar 40 procent in 2019 en naar 38 procent in 2020.<sup>40</sup> Voor het jaar 2018 is het maximale kortingspercentage van 42 procent overgenomen in het tariefbesluit. De ACM ziet geen aanleiding om voor het jaar 2019 van het schema af te wijken en stelt de frequentiekorting voor 2019 vast overeenkomstig bijlage 2.g van het tariefvoorstel.
170. Het schema voor de frequentiekorting is als **bijlage 6** opgenomen bij dit besluit. De tabel in deze bijlage maakt deel uit van dit besluit en geldt als de vaststelling van de frequentiekorting voor het kalenderjaar 2019.

#### 6.4 Factoren voor bijzondere situaties en aanvullende loodsdiensten

171. Ingevolge artikel 27f, eerste lid Lw juncto artikel 4.7, eerste lid, Bmr stelt de ACM tevens de factoren voor bijzondere situaties en aanvullende diensten vast.
172. De ACM stelt de factoren voor bijzondere situaties en aanvullende loodsdiensten vast overeenkomstig bijlage 2h van het bijgestelde tariefvoorstel. Deze zijn als **bijlage 7** opgenomen bij dit besluit. Het overzicht in deze bijlage maakt deel uit van dit besluit en geldt als de vaststelling van de factoren voor het loodsgeld voor bijzondere situaties en aanvullende diensten voor het kalenderjaar 2019.

#### 6.5 Loodsvergoedingen

173. Ingevolge artikel 27f, eerste lid Lw juncto artikel 4.7, eerste lid, Bmr stelt de ACM tevens de loodsvergoedingen vast.
174. Loodsvergoedingen zijn vergoedingen die worden gehanteerd in bepaalde bijzondere situaties, bijvoorbeeld als een loodsreis niet tijdig wordt afbesteld, bij oponthoud van de loods, wanneer de loods in quarantaine moet verblijven, voor het gebruik van een helikopter bij het beloodsen of afhalen of reis- en verblijfskosten buiten het betreffende zeehavengebied
175. De ACM stelt de loodsvergoedingen vast overeenkomstig bijlage 2i van het bijgestelde tariefvoorstel. Deze tabel is als **bijlage 8** opgenomen bij dit besluit. De tabel in deze bijlage

---

<sup>40</sup> Brief van 18 september 2017, ondertekend door de betrokken sectorpartijen, opgenomen als bijlage 7 bij het bijgestelde tariefvoorstel.



---

maakt deel uit van dit besluit en geldt als de vaststelling van de loodsvergoedingen voor het kalenderjaar 2019.

## 6.6 Betalingskorting vanwege automatische incasso

176. Ingevolge artikel 27f, eerste lid, Lw stelt de ACM de betalingskorting vanwege automatische incasso vast overeenkomstig bijlage 2j van het bijgestelde tariefvoorstel. Deze betalingskorting is als **bijlage 9** opgenomen bij dit besluit. Deze bijlage maakt deel uit van dit besluit en geldt als de vaststelling van de betalingskorting vanwege automatische incasso voor het kalenderjaar 2019.

## 6.7 Omzetbelasting

177. In de huidige belastingwetgeving is op de loodsdienstverlening in alle gevallen voor de omzetbelasting het nulprocenttarief voor dienstverlening aan de zeescheepvaart van toepassing. De enige voorwaarde die daarbij geldt is dat de dienstverlening plaatsvindt aan een zeeschip.

178. Eind 2017 is er een wijziging in de Wet Omzetbelasting 1968 doorgevoerd, die ingaat per 1 januari 2019. Door deze wijziging mag het nulprocenttarief voor de omzetbelasting bij dienstverlening aan zeeschepen alleen nog worden toegepast als de zeeschepen waaraan de diensten worden verricht voldoen aan een aantal aanvullende voorwaarden qua feitelijk gebruik op volle zee. Voor diensten geleverd aan schepen die niet aan deze aanvullende voorwaarden voldoen mag voor de omzetbelasting het nulprocenttarief voor dienstverlening aan de zeescheepvaart niet meer worden toegepast.

179. Alle tariefcalculaties en tarieftabellen van de loodsgeldtarieven en overige tarieven van het Loodswezen zoals opgenomen in het (bijgestelde) tariefvoorstel 2019 en in dit tariefbesluit betreffen bedragen exclusief omzetbelasting. In situaties waarin het nulprocenttarief voor de omzetbelasting vanaf 2019 niet meer mag worden toegepast, zullen de vastgestelde tarieven worden verhoogd met de daarover wettelijk in rekening te brengen omzetbelasting.

---

## 7 Besluit

180. De ACM besluit, gelet op het voorgaande, om op basis van artikel 27f, eerste lid, Lw en artikel 4.7 Bmr voor het kalenderjaar 2019 de volgende tarieven vast te stellen:
- a. de S- en T-tarieven als opgenomen in bijlage 1 tot en met 5 bij dit besluit;
  - b. het schema voor de frequentiekorting als opgenomen in bijlage 6 bij dit besluit;
  - c. de factoren voor bijzondere situaties en aanvullende diensten als opgenomen in bijlage 7 bij dit besluit;
  - d. de loodsvergoedingen als opgenomen in bijlage 8 bij dit besluit; en
  - e. de betalingskorting als opgenomen in bijlage 9 bij dit besluit.

De Autoriteit Consument en Markt  
namens deze,

Dhr. F. Flinterman  
Manager Directie Telecom, Vervoer en Post

*Als u rechtstreeks belanghebbende bent, kunt u bezwaar maken tegen dit besluit. Stuur uw gemotiveerde bezwaarschrift naar de Autoriteit Consument en Markt, Juridische Zaken, postbus 16326, 2500 BH Den Haag. Graag ontvangen wij uw bezwaarschrift **binnen zes weken** na de dag waarop dit besluit bekend is gemaakt. In uw bezwaarschrift kunt u de Autoriteit Consument en Markt verzoeken in te stemmen met rechtstreeks beroep bij de bestuursrechter.*