

Nederlandse Mededingingsautoriteit

BESLUIT

Nummer: 200102/35.BT763

Betreft zaak: Kostentoe rekeningssysteem Loodswezen 2009 - 2013

Besluit van de Raad van Bestuur van de Nederlandse Mededingingsautoriteit als bedoeld in artikel 27b, vierde lid, van de Loodsenwet

1 Inleiding en achtergrond

1. Op 1 januari 2008 is de Wet markttoezicht registerloodsen¹ in werking getreden.² Bij die wet is een aantal bepalingen van de Loodsenwet³ gewijzigd en zijn nieuwe bepalingen aan die wet toegevoegd. Daarmee zijn die bepalingen van de Wet markttoezicht registerloodsen integraal deel geworden van de Loodsenwet (hierna ook: LW of de Wet).
2. Op grond van één van die nieuwe bepalingen, artikel 27b, eerste lid, dient de ledenvergadering van de Nederlandse Loodsencorporatie (hierna ook: de ledenvergadering) in het belang van een op de kosten gebaseerde tariefstelling een toerekeningssysteem vast te stellen voor de kosten van de in de Loodsenwet nader aangeduide diensten, taken, en verplichtingen van de bij de corporatie aangesloten loodsen. Dat toerekeningssysteem behoeft op basis van artikel 27b, vierde lid, van de Wet de instemming van de Raad van Bestuur van de NMa (hierna ook: de Raad). Op grond van artikel V van de Wet markttoezicht registerloodsen dient de ledenvergadering binnen twee maanden na het tijdstip van inwerkingtreding van, voor zover hier van belang, artikel 27b het bij dat artikel bedoelde toerekeningssysteem vast te stellen.

¹ Wet van 20 december 2007, *Stb.* 2007, 559.

² Besluit van 20 december 2007, *Stb.* 2007, 560.

³ Wet van 7 juli 1988, houdende regels betreffende loodsen, *Stb.* 1988, 353.

3. Bij brief van 27 februari 2008 heeft de ledenvergadering van de Nederlandse Loodsencorporatie (hierna ook: het Loodswezen)⁴ aan de Raad om instemming gevraagd in de zin van artikel 27b, vierde lid, van de Loodsenwet van haar systeem van kostentoerekening voor de kosten van de diensten en taken van loodsen, bedoeld in artikel 27a van de Loodsenwet en de verplichtingen bedoeld in artikel 26, tweede lid, onder a, van de Loodsenwet.

2 De procedure

4. Op 10 januari 2008 heeft de algemene raad van de Nederlandse Loodsencorporatie aan vertegenwoordigers van bij ministeriële regeling aangewezen openbare lichamen, betrokken bij het bestuur van één of meer zeehavens en representatieve organisaties van ondernemers in het scheepvaart- en havenbedrijf (hierna ook: geconsulteerde partijen)⁵ ter consultatie het concept van het “kostentoerekeningssysteem Loodswezen” toegezonden.⁶
5. Vervolgens heeft op 22 januari 2008 een bijeenkomst plaatsgevonden waarbij de Nederlandse Loodsencorporatie de geconsulteerde partijen nadere uitleg over het kostentoerekeningssysteem heeft gegeven en waarbij de geconsulteerde partijen mondeling hun zienswijze hebben kunnen inbrengen. Geconsulteerde partijen hebben tot en met 5 februari 2008 gelegenheid gekregen hun zienswijze schriftelijk in te dienen.
6. Op 26 februari 2008 heeft de ledenvergadering een toerekeningssysteem vastgesteld.
7. Bij brief van 27 februari 2008 heeft de ledenvergadering de Raad in kennis gesteld van de door de ledenvergadering ontvangen zienswijzen, onder meer door toezending van het verslag van de bijeenkomst van 22 januari 2008.⁷ Daarbij heeft de ledenvergadering haar overwegingen omtrent de ingebrachte zienswijzen nader gemotiveerd. Bij de bovengenoemde brief heeft de ledenvergadering onder overlegging van een toerekeningssysteem de Raad verzocht om instemming met dat systeem.

⁴ Onder het Loodswezen wordt het geheel verstaan van de registerloodsen verenigd in de Nederlandse Loodsencorporatie, de vier regionale loodsen corporaties (respectievelijk Noord, Amsterdam, Rotterdam-Rijnmond en Scheldemonden en Nederlands Loodswezen BV). Met inbegrip van het daar in dienst zijnde personeel (*Kamerstukken II 2002-2003, 24036, nr. 282*). Korthedshalve is het Loodswezen de algemene noemer voor de organisaties en samenwerkingsverbanden van zowel de publiekrechtelijke als privaatrechtelijke organisaties.

⁵ Zie de artikelen 1 en 2 van de Regeling markttoezicht registerloodsen, *Stcrt.* 28 december 2007, nr 251, blz 37.

⁶ Zie artikel 27b, vijfde lid, van de Loodsenwet.

⁷ Zie brief NLc/RvG/CvdB/2315, d.d. 27 februari 2008.

8. In de periode maart 2008 - juni 2008 heeft naar aanleiding van het op 27 februari 2008 ingediende toerekeningssysteem een reeks besprekingen plaatsgevonden tussen medewerkers van het Loodswezen en van de Vervoerkamer van de Nederlandse Mededingingsautoriteit (hierna: NMa) in het kader van ambtelijke toetsing van het toerekeningssysteem aan de vereisten die wet- en regelgeving daaraan stellen. Naar aanleiding van die toetsing heeft het Loodswezen bij brief van 13 juni 2008⁸ onder intrekking van het op 26 februari 2008 ingediende toerekeningssysteem een nieuw en aangevuld toerekeningssysteem overgelegd. Het onderhavige besluit heeft betrekking op die laatstbedoelde versie van het systeem.

3 Het juridische kader

3.1 Inleiding

9. De LW bevat een regeling van het markttoezicht op het Loodswezen door de Raad, de toedeling van bevoegdheden aan de Raad, de grondslagen van de loodsgeldtariefstructuur, de wijze van vaststelling van dat tarief en de grondslag voor de periodieke evaluaties. In het hiernavolgende wordt de wet- en regelgeving omtrent het systeem van kostentoerekening op hoofdlijnen weergegeven. Eventuele in dit hoofdstuk niet aan de orde gestelde wet- en regelgeving aangaande het systeem van kostentoerekening wordt waar nodig aan de orde gesteld in de beoordeling van dit besluit.

3.2 Inhoudelijk

10. In het kader van het markttoezicht bepaalt artikel 27a van de LW dat de loodsgeldtarieven en de tarieven voor het verrichten van andere diensten die bij of krachtens de Loodsenwet bij uitsluiting aan registerloodsen zijn opgedragen, onderscheidenlijk de vergoedingen voor de taken die bij of krachtens de wet aan de algemene raad of een regionale loodsencorporatie zijn opgedragen, worden vastgesteld overeenkomstig de bepalingen van hoofdstuk VI A van die wet. Het gaat hier over kortweg het verrichten van loodsdiensten, als bedoeld in artikel 4 van de Loodsenwet, het verzorgen van opleidingen en het bevorderen van een behoorlijke beroepsuitoefening en vakbekwaamheid als bedoeld in artikel 9 van de Loodsenwet, en het bijhouden van het register, als bedoeld in artikel 21 van de Loodsenwet.⁹

⁸ Zie brief NLC/RvG/CvdB/2522, d.d. 13 juni 2008.

⁹ De MvT van de Wet markttoezicht registerloodsen, Kamerstukken II 2006-2007, 30913, nr. 3: "Dat zijn in de eerste plaats het verlenen van loodsdiensten aan de kapiteins van zeeschepen op loodsplichtige scheepvaartwegen. In de scheepvaartverkeerswetgeving is, in het belang van de veiligheid en de vlotheid van het scheepvaartverkeer, geregeld op welke scheepvaartwegen loodsplicht bestaat, en in welke gevallen de loodsplicht voor welke schepen geldt. In de tweede plaats kunnen schepen die niet loodsplichtig zijn,

11. Artikel 27b, eerste lid, van de Loodsenwet bepaalt onder meer dat de ledenvergadering in het belang van een op kosten georiënteerde tariefstelling een toerekeningssysteem vaststelt voor de diensten en taken, bedoeld in artikel 27a, en de verplichtingen bedoeld in artikel 26, tweede lid onder a. Het toerekeningssysteem heeft krachtens artikel 27 b, vierde lid, instemming van de Raad.
12. Met de invoering van het markttoezicht is volgens de Memorie van Toelichting (hierna: ook MvT) bij de Wet markttoezicht registerloodsen ook de hervorming van de bestaande loodsgeldtariefstructuur ter hand worden genomen. Die structuur heeft namelijk geen reële band meer met de onderliggende kosten, maar is gebaseerd op de draagkracht van het schip. Als gevolg hiervan vindt kruisfinanciering plaats tussen respectievelijk schepen met grote diepgang en schepen met geringe diepgang, alsmede tussen de havens onderling.¹⁰ Die vormen van kruisfinanciering moeten volgens de MvT worden afgebouwd. Ook moeten zoveel mogelijk belemmeringen worden weggenomen voor het vaststellen van op kosten georiënteerde tarieven.¹¹ Artikel 27c, derde lid, van de Loodsenwet voorziet hiertoe in de verplichting dat de loodsgeldtarieven voor het geheel kostengeoriënteerd zijn en dat bij gedifferentieerde aanpassing van de tarieven per zeehavengebied een bijdrage wordt geleverd aan een meer kostengeoriënteerd tarief per individueel schip.
13. Wat betreft de relatie tussen het kostentoerekeningssysteem (hierna ook: KTS) en de tarieven vermeldt de het MvT indachtig het voorgaande het volgende:¹²

“ Een kostentoerekeningssysteem omvat een opgave van alle kostenposten van de organisatie van het Loodswezen en de wijze waarop deze kosten in de tarieven worden doorberekend. Andere belangen worden bij de vaststelling van het kostentoerekeningssysteem niet in aanmerking genomen. Het ligt in de bedoeling om door middel van een transparant kostentoerekeningssysteem inzicht te verschaffen in de bedrijfseconomische grondslagen van de tarieven en de kruisfinanciering.

bijvoorbeeld als gevolg van een vrijstelling of een ontheffing van de loodsplicht, niettemin toch behoefte hebben aan de diensten van loods. Zolang de desbetreffende schepen zich op de loodsplichtige scheepvaartwegen bevinden, mag loodsdienstverlening op verzoek alleen door registerloodsen worden uitgeoefend. Naast deze twee hoofdtaken hebben registerloodsen (kennelijk heeft de wetgever hier de algemene raad bedoeld) nog een klein aantal andere wettelijke taken, zoals het opleiden van kapiteins en stuurlieden die zich voorbereiden voor het examen om de verklaring van vrijstelling van de loodsplicht te verkrijgen, en het bijhouden van het loodsenregister en het Register loodsplicht kleine zeeschepen. Daarnaast vallen de kosten gemoeid met het opleiden van aspirant-registerloodsen ook onder het markttoezicht. Niet onder het markttoezicht vallen activiteiten die registerloodsen in concurrentie met anderen verrichten.

¹⁰ Paragraaf 2.6, MvT, Wet markttoezicht registerloodsen, Kamerstukken II 2006-2007, 30913, nr. 3.

¹¹ Paragraaf 2.11, MvT, Wet markttoezicht registerloodsen, Kamerstukken II 2006-2007, 30913, nr. 3.

¹² Paragraaf 4.2.1, MvT, Wet markttoezicht registerloodsen, Kamerstukken II 2006-2007, 30913, nr. 3.

Naar aanleiding van het in paragraaf 4.2.2 te bespreken advies van de Nationale Havenraad worden de tarieven die de scheepvaart in rekening worden gebracht overigens nog niet in alle opzichten op deze kostentoedeling gebaseerd.

De voornaamste functie die het systeem in de eerste vijf jaren na inwerkingtreding van het wetsvoorstel zal hebben, is het transparant maken van kosten van het Loodswezen.

14. De Nota van Toelichting bij het Besluit vermeldt over het toerekeningssysteem in algemene zin het volgende:

“De raad van bestuur van de NMa moet instemmen met het systeem, dat immers de toetssteen vormt voor alle door de raad van bestuur van de NMa vast te stellen tarieven. Dat betekent dat de algemene raad van de Nederlandse Loodsencorporatie (...) zijn tariefvoorstellen moet baseren op het kostentoerekeningssysteem. Ook in de financiële verantwoording moet daarmee rekening worden gehouden. Het systeem wordt dus zowel voorcalculatorisch (bij de raming van kosten) als nacalculatorisch (bij de opgave van de verantwoording) gebruikt.”¹³

15. In de MvT¹⁴ wordt de opbouw van het kostentoerekeningssysteem op hoofdlijnen als volgt geschetst.

“Het kostentoerekeningsmodel zal in grote lijnen als volgt worden opgebouwd. Er zijn twee hoofdcategorieën kosten, de toerekenbare kosten (kosten die rechtstreeks aan een individuele loodsreis moeten worden toegerekend) en de gezamenlijke kosten (kosten die aan alle loodsreizen gezamenlijk moeten worden toegerekend). Beide categorieën kennen weer een onderverdeling.

Onder de toerekenbare kosten vallen:

- a. de kosten van de loods (de inzet van de loods die per havengebied wordt bepaald, doch wordt berekend tegen een landelijk uniform uurtarief);*
- b. de kosten van het beloodsen en plannen (de kosten nodig om een loods met een vaartuig, voertuig of helikopter naar of van het schip te brengen en de kosten gemoeid met de voorbereiding van de individuele loodsreis, welke kosten regionaal bepaald worden).*

Deze kosten worden per reis of per categorie reizen in een havengebied toegerekend.

Onder de gezamenlijke kosten vallen:

- c. overige regionale kosten (de kosten van de regionale loodsorganisatie, gebouwen, regionale ICT);*
- d. landelijke kosten (de kosten van de landelijke organisatie, opleidingen, gebouwen, ICT, etc.);*

¹³ Nota van Toelichting Besluit markttoezicht registerloodsen, bladzijde 14, Stb. 2007, 561.

¹⁴ Zie Memorie van Toelichting, Wet markttoezicht registerloodsen, Kamerstukken II 2006-2007, 30913, nr. 3, paragraaf 4.2.1.

e. de kosten gemoeid met de financiering van de FLO en FLP;

f. de kosten van de publiekrechtelijke organisatie van het Loodswezen.

Deze kosten onder c worden toegerekend aan alle reizen in een regio. De kosten onder d en e worden toegerekend aan alle loodsreizen. Categorie e is tijdelijk van aard. In paragraaf 4.2.4 wordt hieraan een afzonderlijke beschouwing gewijd. Toerekening van gezamenlijke kosten zal kunnen plaatsvinden in de vorm van een opslagpercentage op de loodskosten, of als vaste opslag op de kosten, of anderszins. Alle genoemde kostenposten kunnen weer verder worden onderverdeeld in subcategorieën.

Naast de bovenstaande kosten zijn er bovendien nog kosten gemoeid met de verlening van bijzondere diensten als loodsen op afstand, haal- of meeneemreizen, toeslag voor een tweede loods, het opleiden en examineren van verklaringhouders, etc. Hiervoor zullen, afhankelijk van de aard van de dienst, toeslagen op de reguliere tarieven of afzonderlijke tarieven moeten worden berekend. Ook de kosten voor andere wettelijk gereguleerde diensten dan het loodsen van zeeschepen zullen in het kostentoerekeningssysteem worden opgenomen. Er bestaat consensus tussen overheid, Loodswezen en sector over dit model.”

16. Artikel 271, eerste lid, LW bepaalt onder meer dat bij algemene maatregel van bestuur nadere regels worden gesteld omtrent de inrichting en de mate van detaillering van het toerekeningssysteem. Bij het Besluit markttoezicht registerloodsen (hierna ook: het Besluit)¹⁵, dat op 1 januari 2008 in werking is getreden, zijn in hoofdstuk 2 nadere regels gesteld voor de inrichting van het kostentoerekeningssysteem.
17. In de artikelen 2.2 tot en met 2.4 van het Besluit is onder meer bepaald dat kosten die geheel aan afzonderlijke diensten of taken kunnen worden toegerekend slechts aan de betreffende dienst of taken worden toegerekend. Kosten die gedeeltelijk aan diensten of taken kunnen worden toegerekend, worden slechts in overeenstemming met het daadwerkelijke gebruik of verbruik aan de desbetreffende dienst of taak toegerekend. Kosten die niet kunnen worden toegerekend aan een dienst of taken worden niet in het systeem opgenomen.¹⁶
18. Volgens artikel 2.9 het Besluit worden de kosten berekend en toegerekend op grond van algemeen aanvaarde bedrijfseconomische principes. De toerekening van de kosten van duurzame productiemiddelen is gebaseerd op de afschrijvingsmethoden en -termijnen die volgens algemeen aanvaarde bedrijfseconomische principes zijn bepaald. Kosten van materiële vaste activa moeten worden berekend op basis van de historische kostprijs. Toerekening vindt plaats vanaf het moment dat deze activa in gebruik worden

¹⁵ Besluit van 20 december 2007, *Stb.* 2007, 561.

¹⁶ Zie toelichting, Besluit van 20 december 2007, *Stb.* 2007, 561, pagina 17.

genomen. De toerekening van niet-duurzame productiemiddelen moet zijn gebaseerd op de werkelijke kosten.

19. Artikel 2.10 van het Besluit stelt specifieke eisen aan de toerekening van kosten gemoeid met het loodsen van zeeschepen. De tarieven voor het loodsen van zeeschepen worden regionaal, in zes verschillende zeehavengebieden vastgesteld. Voorlopig is een regionale vaststelling van de tarieven nodig, omdat de kruisfinanciering tussen de diverse regio's binnen het Loodswezen moet worden afgebouwd, zodat per regio een tarief kan worden vastgesteld dat op de kosten is gebaseerd. Om die reden wordt voorgeschreven dat de kosten achtereenvolgens worden toegerekend aan het desbetreffende zeehavengebied en vervolgens inzicht wordt gegeven in de toerekening naar de Z- en B-tarieven, de frequentiekorting en de diverse loodsvergoedingen.
20. Een aantal bepalingen uit de Regeling markttoezicht registerloodsen¹⁷ (hierna ook: de Regeling) is eveneens van invloed op de berekening in en toerekening van kosten. Dit blijkt mede uit de toelichting op het voornoemde artikel. Voor zover relevant komen die bepalingen aan bod bij de beoordeling van het systeem in dit besluit.¹⁸

3.3 Procedureel

21. Op grond van artikel 10:29, tweede lid, van de Algemene wet bestuursrecht, welke bepaling op grond van artikel 27b, vierde lid, van de LW hier van toepassing is, kan instemming van het kostentoerekeningsysteem niet voor bepaalde tijd worden verleend. Op grond van artikel 27b, zesde lid, van de LW dient het toerekensysteem echter uiterlijk vijf jaar na de datum van inwerkingtreding te worden herzien. Naar het oordeel van de Raad kan die bepaling niet anders worden gelezen dan dat na die vijf jaar de rechtsgeldigheid van het systeem van rechtswege komt te vervallen. En dat laatste brengt naar het oordeel van de Raad met zich dat indien de Raad met een kostentoerekeningsysteem heeft ingestemd die instemming na die vijf jaar eveneens van rechtswege komt te vervallen.
22. Op grond van artikel 27b, zesde lid, LW kan de Raad de Ledenvergadering opdragen een vastgesteld toerekeningsysteem te wijzigen. De ledenvergadering is verplicht aan een

¹⁷ *Stcrt.* 28 december 2007, nr 251.

¹⁸ Op grond van artikel 2.10 van het Besluit markttoezicht registerloodsen, welk artikel onderdeel uitmaakt van "Hoofdstuk 2 Kostentoerekeningsysteem", dient bij de toerekening van de kosten gemoeid met de loodsen van zeeschepen inzicht te worden gegeven in de kosten voor de onderscheiden krachtens artikel 7 van de Wet markttoezicht registerloodsen vast te stellen klassen van schepen. Op grond van het tweede lid van laatstgenoemd artikel 7 wordt de voor het jaar 2003 geldende hoogte (van de arbeidsvergoeding) vastgesteld bij regeling van de minister van Verkeer en Waterstaat. Die minister heeft hieraan bij (artikel 6, van) de Regeling markttoezicht registerloodsen gevolg geven.

zodanige opdracht gevolg te geven. Op grond van artikel 46, tweede lid, LW is de Raad eveneens bevoegd tot toepassing van bestuursdwang ter handhaving van onder meer een opdracht als bovenbedoeld.

Op grond van artikel 5:32, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht kan een bestuursorgaan dat bevoegd is bestuursdwang toe te passen, in plaats daarvan aan de overtreder een last onder dwangsom opleggen.

3.4 Gerelateerde besluiten van de Raad

23. De besluiten als bedoeld in artikel 27e, eerste en tweede lid, van de Loodsenwet, alsmede artikel 2.9, zesde lid, van het Besluit¹⁹ zijn mede van invloed op de berekening en toerekening van de kosten aan de gereguleerde activiteiten. Voor de wijze waarop deze invloed zich manifesteert zij verwezen naar deze besluiten.

4 Beoordeling van het kostentoerekeningsysteem van de loodsencorporatie

4.1 Beoordeling van procedurele aspecten

24. De Raad overweegt dat de onderhavige beoordeling van het kostentoerekeningsysteem van de Loodsencorporatie betrekking heeft op de aangepaste versie van het systeem zoals ingediend door de corporatie op 13 juni 2008. Dit betreft een aanpassing van de reeds eerder - en binnen de wettelijke termijn - op 27 februari 2008 ingediende versie van het systeem.²⁰ De Raad overweegt in dit verband dat de algemene raad voorafgaand aan de vaststelling van het toerekeningsysteem vertegenwoordigers van bij de Regeling markttoezicht registerloodsen²¹ aangewezen openbare lichamen, betrokken bij het bestuur van één of meer zeehavens en representatieve organisaties van ondernemers in de scheepvaart- en havenbedrijf in staat heeft gesteld een zienswijze over het ontwerp van het systeem naar voren te brengen als bedoeld in artikel 27b, vijfde lid, Loodsenwet. Bovendien heeft de ledenvergadering de Raad in kennis gesteld van de door de ledenvergadering ontvangen zienswijzen en heeft de ledenvergadering zijn overwegingen omtrent die zienswijze gemotiveerd in de zin van dat artikellid.

¹⁹ Bij besluit van 14 april 2008, kenmerk 200101/14BT763, heeft de Raad van Bestuur de zogenoemde WACC voor het Loodswezen vastgesteld.

²⁰ Op grond van artikel V van de Wet markttoezicht registerloodsen diende de ledenvergadering van de Nederlandse Loodsencorporatie binnen twee maanden na inwerkingtreding van artikel I, onderdeel F, van die wet (welke inwerkingtreding plaatsvond op 1 januari 2008) een kostentoerekeningsysteem vast te stellen.

²¹ Artikelen een en twee van de Regeling markttoezicht registerloodsen, *Stcrt.* 28 december 2007, 251, p. 37.

25. De Raad overweegt dat de door de corporatie op 13 juni 2008 ingediende versie van het kostentoerekeningsstelsel derhalve de versie is welke thans aan de Raad ter beoordeling voorligt. Deze versie kwam tot stand na ambtelijke toetsing van de eerdere versie aan de geldende wet- en regelgeving. Nu de aanpassingen derhalve rechtstreeks voortvloeien uit die wet- en regelgeving, staat er naar het oordeel van de Raad niets aan in de weg deze versie zonder nadere consultatie van de gebruikers aan een beoordeling te onderwerpen.
26. Voor wat betreft de rol en betekenis van de ingebrachte zienswijzen van de gebruikers en de reacties daarop naar aanleiding van de eerdere versie van het kostentoerekeningsstelsel bij de onderhavige beoordeling overweegt de Raad het volgende. Gelet op artikel 10:27 van de Algemene wet bestuursrecht kan de Raad slechts goedkeuring aan het kostentoerekeningsstelsel onthouden wegens strijd met het recht of op een bij of krachtens de Loodsenwet geldende grond. Dit laatste betekent dat de Raad het stelsel zal hebben te toetsen aan de bij wet vastgelegde criteria, zoals een nader omschreven onder hoofdstuk 3 van dit besluit met betrekking tot het juridische kader.
27. In verband met het vorenstaande zijn de door de gebruikers ingebrachte zienswijzen en de reacties daarop van de algemene raad weliswaar van betekenis,²² maar de beoordeling van het stelsel door de Raad valt of staat met de toetsing aan de bij of krachtens de wet gestelde regels. In dit verband overweegt de Raad dat de zienswijzen zoals deze in dit geval door de gebruikers zijn ingebracht en de wijze waarop de algemene raad in dit geval daarop heeft gereageerd voor de Raad geen zelfstandige grond opleveren voor het onthouden van goedkeuring aan het stelsel. Weliswaar komen in die zienswijzen onderwerpen aan de orde waaraan de Raad in zijn beoordeling ook betekenis toekent, maar die beoordeling geldt voor eigen verantwoording van de Raad zelve.

4.2 Inhoudelijke beoordeling van het systeem van kostentoerekening

4.2.1 Inleiding

28. Het kostentoerekeningsstelsel dient kort gezegd een beschrijving te geven van de gebruikte methoden voor berekening en toerekening van de kosten. Volgens de MvT omvat het KTS daarbij een opgave van alle kostenposten van de organisatie van het Loodswezen en

²² Paragraaf 4.2.1, MvT, Wet markttoezicht registerloodsen, Kamerstukken II 2006-2007, 30913, nr. 3: "Voordat het toerekeningsstelsel wordt vastgesteld dient de ledenvergadering van de Nlc te voorzien in een consultatie van vertegenwoordigers van de havenbesturen en de representatieve organisaties van het haven- en scheepvaartbedrijfsleven. Op die wijze is verzekerd dat bij de vaststelling van het kostentoerekeningsstelsel inbreng mogelijk is van de partijen die deze kosten direct moeten opbrengen, of daar een afgeleid belang bij hebben."

de wijze waarop deze kosten in de tarieven/kostprijzen worden doorberekend. Het doel van het opstellen van een kostentoerekeningssysteem is door middel van een transparant kostentoerekeningssysteem inzicht te verschaffen in de bedrijfseconomische grondslagen van de tarieven en de kruisfinanciering. Het transparant maken van de kosten van het Loodswezen is, aldus de MvT²³, in de eerste vijf jaren de voornaamste functie van het kostentoerekeningssysteem.

29. Benadrukt zij dat uit het vorenstaande onder meer volgt dat het systeem van kostentoerekening de methoden bevat op grond waarvan kosten en opbrengsten aan de gereguleerde diensten worden toegerekend. Het betreft aldus een *systeem*. De daadwerkelijke toerekening van kosten en opbrengsten op zeker moment in de tijd is pas aan de orde bij de toepassing van het systeem in het kader van de tariefvoorstellen en bij de periodieke financiële verantwoording achteraf.
30. Het document “Kostentoerekeningssysteem Loodswezen 2009 – 2013” bestaat uit een deel I (Leeswijzer met achtergronden en uitleg van het wettelijk kader) en een deel II (het door de NLC-ledenvergadering op 10 juni 2008 vastgestelde bijgestelde kostentoerekeningssysteem Loodswezen 2009 – 2013 dat ter instemming is ingediend bij de Raad). Deel I is een toelichting die voor rekening komt van het Loodswezen; dit onderdeel maakt geen deel uit van de toetsing in dit besluit. Deel II (inclusief de bij het kostentoerekeningssysteem behorende bijlagen) is onderwerp van toetsing en is hetgeen in dit besluit onder het kostentoerekeningssysteem (hierna: KTS) wordt verstaan. De beoordeling van deel II heeft uitsluitend betrekking op de inhoudelijke aspecten van het toerekeningssysteem in het licht van de daarvoor relevante wet- en regelgeving.
31. Het hierboven bedoelde KTS (deel II) van het Loodswezen is door de NMa met inachtneming van voornoemde uitgangspunten volledig getoetst, inclusief de voornoemde bijlagen. In dit hoofdstuk worden de belangrijkste onderwerpen van deze toetsing beschreven. Voor zover bepaalde in het KTS opgenomen onderwerpen in de beoordeling van dit besluit niet of niet in detail worden besproken, betekent dit, dat de Raad op die onderwerpen geen aanleiding ziet zijn instemming te onthouden. Dit alles geldt overigens onverlet de eindconclusies van dit besluit. Voor het overige zij benadrukt dat de beoordeling van het KTS door de Raad geen beoordeling van de efficiëntie van de uitvoering van de gereguleerde taken van het Loodswezen inhoudt. Dit aspect komt aan de orde bij besluiten binnen de tariefcyclus.
32. In paragraaf 4.2.2 van dit hoofdstuk zal worden ingegaan op de aan (de structuur van) het KTS te stellen hoofdvereisten. In paragraaf 4.2.3 wordt meer in detail ingegaan op de

²³ Paragraaf 4.2.1, MvT, markttoezicht registerloodsen, Kamerstukken II 2006-2007, 30913, nr. 3.

toerekening van specifieke categorieën van kosten, waarbij aangesloten wordt bij de structuur in de MvT. Belangrijkste aspect van de bespreking in deze paragraaf is de vraag of berekening en toerekening van kosten voldoet aan het uitgangspunt van de algemeen aanvaarde bedrijfseconomische principes als genoemd in artikel 2.9, eerste lid, van het Besluit. Daarnaast moet het KTS voldoen een aantal specifieke voorwaarden die in hoofdstuk 2 van het Besluit zijn omschreven, alsmede het specifiek bepaalde in de Regeling dat relevant is voor de berekening en toerekening van kosten.

Ook deze aspecten komen aldaar aan de orde. Tenslotte worden in deze paragraaf de bepaling van de standaard kostprijzen van de diensten, verricht door het Loodswezen, en de bijlagen van het KTS behandeld. Volledigheidshalve zij benadrukt dat alle voornoemde aspecten integraal dienen te worden beoordeeld. Het voldoen van het systeem aan hoofdvereisten betekent aldus niet per sé dat het systeem daarmee volledig aan alle vereisten uit de wet- en regelgeving voldoet.

4.2.2 Toetsing aan hoofdvereisten

33. In deze paragraaf staat de vraag centraal of het KTS voldoet aan een aantal hoofdvereisten die voortvloeien uit de Loodsenwet- en regelgeving. Dit betreft met name eisen omtrent de opbouw van het KTS. Uit het Besluit volgt dat bij toerekening van kosten aan de juiste activiteiten er in het KTS onderscheid gemaakt dient te worden tussen wettelijk gereguleerde en niet-gereguleerde activiteiten, en tussen de verschillende gereguleerde activiteiten onderling.²⁴ De regelgeving voorziet daarbij onder meer in een bagatelbepaling voor diensten met een relatief gering belang in de omzet. Belangrijke meer technische eisen die worden gesteld aan de het toerekeningssysteem vloeien onder meer voort uit artikel 2.8 van het Besluit. Daarnaast wordt in de MvT een voorsortering aangebracht in de toerekening van kosten.²⁵

De MvT geeft weer welke categorieën kosten onderscheiden dienen te worden in het KTS, namelijk toerekenbare kosten en gemeenschappelijke kosten, evenals een verdere categorisering daarbinnen. Ook dient het KTS inzichtelijk te maken welke kruissubsidie er bestaat tussen zeehavengebieden en tussen individuele schepen, ondermeer door middel van het weergeven van de kostprijzen van de loodsdiensten.²⁶ Tot slot wordt ingegaan op de aansluiting van het systeem van kostentoekeningssysteem met de financiële administratie. In deze paragraaf worden voornoemde aspecten besproken.

²⁴ Artikelen 2.2 tot en met 2.5 van het Besluit van 20 december 2007, *Stb.* 2007, 561.

²⁵ Paragraaf 4.2.1, MvT, Wet markttoezicht registerloodsen, Kamerstukken II 2006-2007, 30913, nr. 3.

²⁶ Artikel 27c, derde lid, sub b, Loodsenwet.

34. De wet stelt verder dat inzichtelijk wordt gemaakt hoe en hoe vaak reserveringen ten behoeve van de financiële verplichtingen voor FLO/FLP worden gedaan.²⁷ Ook dit aspect kan als een hoofdvereiste worden beschouwd. De Raad bespreekt dit onderdeel uitsluitend bij de bedrijfseconomische toets in dit besluit.
- *Diensten waarvoor kostprijzen worden berekend*
35. Artikel 27a van de LW bepaalt dat de loodsgeldtarieven en de tarieven voor het verrichten van andere diensten die bij of krachtens de wet bij uitsluiting aan registerloodsen zijn opgedragen, onderscheidenlijk de vergoedingen voor de taken die bij of krachtens de wet aan de algemene raad of een regionale loodsencorporatie zijn opgedragen, worden vastgesteld overeenkomstig de bepalingen van dit hoofdstuk. Voornoemde activiteiten worden hierna kortweg de gereguleerde activiteiten genoemd.
36. Als aangegeven in het voorgaande dienen in het kostentoerekeningssysteem voor gereguleerde activiteiten individuele kostprijzen te worden berekend. In samenhang daarmee dient duidelijk te zijn weergegeven welke kosten in welke mate worden toegerekend aan de verschillende gereguleerde en niet-gereguleerde activiteiten.²⁸
37. De Raad heeft in het licht van het voorgaande in de eerste plaats onderzocht of de structuur van het KTS adequate informatie oplevert over de gereguleerde diensten waarvoor verschillende kostprijzen worden berekend. De vraag of de kostprijzen als zodanig adequaat zijn berekend komt aan de orde bij de bedrijfseconomische toets in de beoordeling van dit besluit. In het hiernavolgende wordt uitsluitend stilgestaan bij de vraag of de output van het toerekeningssysteem aansluit bij die wettelijk gereguleerde taken.
38. Zoals hiervoor is aangegeven wordt in artikel 27a van de Wet verwezen naar de wettelijk gereguleerde taken en diensten van het Loodswezen.²⁹ In het juridische kader is een opsomming van deze activiteiten weergegeven. Daarnaast bepaalt artikel 26, tweede lid, LW dat de regels vastgesteld bij verordening bedoeld in artikel 26, eerste lid, LW, rekening houden met de totale te verwachten opbrengst uit loodsgelden in ieder geval voorzien in een waarborg en een fonds of andere voorzieningen voor het kunnen verzorgen van taken van de algemene raad en de besturen van de regionale corporaties. Uit dit artikel leidt de Raad af dat de wettelijke taken voor zover deze niet als dienst aan derden in rekening worden gebracht (en waarvoor een kostprijs zou moeten worden bepaald) worden bekostigd uit de loodsgeldtarieven.

²⁷ Artikel 27b, tweede lid, sub b, Loodsenwet.

²⁸ Artikelsgewijze toelichting bij de artikelen 2.1 tot en met 2.4 van het Besluit van 20 december 2007, *Stb.* 2007, 561.

²⁹ Paragraaf 4.1, MvT, Wet markttoezicht registerloodsen, Kamerstukken II 2006-2007, 30913, nr. 3.

39. In hoofdstuk 5 van het KTS geeft het Loodswezen aan welke activiteiten zij opneemt als output in het KTS en welke (niet-gereguleerde) activiteiten zij hier buiten laat.

Vervolgens wordt binnen het KTS een onderscheid gemaakt tussen gereguleerde en niet-gereguleerde activiteiten. In hoofdstuk 7 worden alle kostprijzen weergegeven die het Loodswezen berekent. Hier wordt een opsomming gegeven van alle gereguleerde activiteiten en alle niet-gereguleerde activiteiten die het Loodswezen uitvoert, en hoe daarvan de verschillende kostprijzen worden berekend. De beschrijving van deze gereguleerde diensten sluit aan bij de volgende wettelijke omschrijvingen³⁰:

- het verlenen van loodsdiensten aan kapiteins van zeeschepen op loodsplichtige scheepvaartwegen;
- het verlenen van loodsdiensten op loodsplichtige scheepvaartwegen aan schepen zonder loodsplicht;
- het opleiden van kapiteins en stuurlieden die zich voorbereiden voor het examen om een verklaring van vrijstelling van de loodsplicht te verkrijgen;
- het bijhouden van het loodsenregister;
- het bijhouden van het register loodsplicht kleine zeeschepen.

40. De twee in voornoemde opsomming eerstgenoemde taken van het Loodswezen worden in hoofdstuk 7 niet apart, maar als één kostprijs weergegeven. De overige taken en diensten die aan de registerloodsen zijn opgedragen, worden door het Loodswezen niet apart tegen een tarief aan derden geleverd. De kosten hiervan worden conform het voornoemde als bepaald in artikel 26, tweede lid, LW versleuteld in de bovengenoemde kostprijzen.

Deze overige taken en diensten zijn:

- het verzorgen van de opleiding tot registerloods;
- het bevorderen van een behoorlijke beroepsuitoefening;
- het bevorderen van vakbekwaamheid;
- het geven van voorlichting met betrekking tot de nautisch-technische kennis en ervaring;
- het doen laten innen van de loodsgelden.

41. De Raad oordeelt dat in het KTS de te onderscheiden gereguleerde en niet-gereguleerde activiteiten voldoende beschreven zijn en ziet geen aanleiding om instemming met het voorliggende KTS op dit aspect te onthouden. Over het niet apart weergeven van de twee hoofdtaken oordeelt de Raad dat ook dit geen reden is om instemming met het voorliggende KTS te onthouden, aangezien het onderscheid onder de huidige omstandigheden als zodanig geen criterium is en niet bepalend is voor het hanteren van

³⁰ Paragraaf 4.1, MvT, Wet markttoezicht registerloodsen, Kamerstukken II 2006-2007, 30913, nr. 3.

verschillende kostprijzen. Over het niet hanteren van aparte kostprijzen voor de overige diensten en taken oordeelt de Raad dat ook dit geen reden is instemming met het voorliggende KTS te onthouden. Dit is als aangegeven in overeenstemming met voornoemde bepalingen uit artikel 26, tweede lid, LW. Daar komt bij dat deze diensten of taken een meer ondersteunend karakter hebben voor de totstandbrengingen van de belangrijkste taak, het loodsen van zeeschepen, waardoor het niet zonder meer voor de hand ligt dat daarvoor separate tarieven worden berekend.

- *Toepassing van de bagatelbepaling*

42. Artikel 2.5 van het Besluit (hierna: bagatelbepaling) bepaalt kort gezegd dat wanneer het totaal van de inkomsten van de niet gereguleerde activiteiten minder bedraagt dan 1% van de totale inkomsten uit alle tarieven waarvoor krachtens artikel 27f, eerste en tweede lid, van de Wet, tarieven worden vastgesteld de opbrengsten van deze activiteiten mogen worden meegenomen in het kostentoerekeningssysteem, mits de kosten van deze activiteiten de opbrengsten niet overtreffen. Het Loodswezen heeft deze bepaling toegepast op alle niet gereguleerde activiteiten met uitzondering van de zogenoemde Scheldevaart.
43. De kosten van de niet-gereguleerde activiteiten waarop deze bepaling aldus is toegepast bedragen minder dan 1% van de omzet, het aandeel in de tarieven wordt jaarlijks opnieuw vastgesteld. De kosten van deze diensten worden bepaald door middel van berekening van de marginale kosten, hetgeen naar oordeel van de Raad terecht is omdat deze activiteiten van relatief geringe omvang zijn en zij geen capaciteitsbeperkend beslag op de capaciteit van middelen (zoals vaartuigen) leggen. Immers, er is slechts sprake van incidenteel medegebruik. Jaarlijks meet het Loodswezen of nog aan de bagatelbepaling en aan de eis van "kosten overtreffen de opbrengsten niet" wordt voldaan.
44. Voornoemde kostprijsbepaling kan strikt genomen niet worden toegepast onder de noemer van de bagatelbepaling. Dit geldt omdat ook de Scheldevaart buiten de gereguleerde taken in de zin van artikel 27a van de wet valt - en de gezamenlijke omzet van de Scheldevaart en de voornoemde activiteiten waarvoor de bagatelbepaling aanzienlijk groter is dan 1% van het totaal. De Scheldevaart is een niet wettelijk gereguleerde activiteit, in die zin dat de tariefstelling hiervoor buiten het toezicht van de Raad valt.³¹
45. Ondanks dit ziet de Raad echter geen aanleiding om instemming te onthouden voor de berekening van de kostprijs van die diensten waarvoor de bagatelbepaling is toegepast. Een afsplitsing van de kosten voor deze diensten had in ieder geval moeten plaatsvinden en de

³¹ Zie hiervoor ook de randnummer 84 in dit besluit.

bepaling van de kostprijs voor deze diensten op de in het KTS beschreven wijze is hoe dan ook in overeenstemming met algemeen aanvaardbare bedrijfseconomische principes.

- *Basisvereisten kostentoerekening ex artikel 2.8 van het Besluit*
- 46. Artikel 2.8 van het Besluit stelt enkele basisvereisten aan het systeem van kostentoerekening. Het artikel stelt onder meer als eis dat het KTS in ieder geval een beschrijving van de gebruikte methoden van berekening en toerekening van de kosten dient te bevatten.
- 47. Hoofdstuk 6 van het KTS beschrijft per kostenpost op welke wijze de berekening en toerekening van de kosten plaatsvindt. Per kostenpost wordt eerst aangegeven hoe de kosten worden bepaald, bijvoorbeeld op basis van werkelijke kosten of als opslagpercentage. Vervolgens wordt aangegeven hoe de kosten worden toegerekend naar regio, zeehavengebied en scheepsreis, en op welke van deze drie niveaus de kosten geregistreerd worden. In bijlage 1 is een schematische samenvatting van hoofdstuk 6 opgenomen waarin per kostenpost de bepaling en de toerekening van de kosten wordt weergegeven.
- 48. De Raad oordeelt dat in het KTS de te gebruiken methoden van berekening en toerekening van kosten als zodanig aanwezig zijn en ziet op deze wijze bezien geen aanleiding om instemming met het voorliggende KTS op dit aspect te onthouden.
- 49. Artikel 2.8 van het Besluit stelt verder dat het KTS in ieder geval een vermelding van de rechtspersoon, het samenwerkingsverband of het organisatieonderdeel waaraan de desbetreffende kostenpost toevalt, bevat.
- 50. De in het KTS opgenomen beschrijving van de bepaling en toerekening van kostenposten bevat ook informatie over aan welk organisatieonderdeel de bedoelde kosten toevallen. Zo is onder de kostenpost publiekrechtelijke beroepsorganisaties een onderscheid gemaakt tussen kosten die toevallen aan de Nederlandse Loodsencorporatie (NLc) en die aan de regionale loodsencorporaties (rlc's) te beurt vallen.³² Verder is over de kostenpost *regionale ICT-systemen* duidelijk omschreven dat de kosten van het systeem LIS (planningssysteem) specifiek worden toegerekend aan de regio Scheldemonden en de kosten voor het systeem SPIL 2005 (planningssysteem) aan de overige drie regio's worden toegerekend.

³² Zie paragraaf 6.3.3 van het KTS.

51. De Raad constateert dat in het KTS is vermeld aan welke rechtspersoon, samenwerkingsverband of organisatieonderdeel de desbetreffende kostenposten toevallen, en oordeelt dat het toerekeningsstelsel op dit punt geen aanleiding geeft om instemming met het voorliggende KTS te onthouden.
 52. Artikel 2.8 van het Besluit stelt tot slot dat het KTS zowel een gelijktijdige als een volgtijdelijke toerekening van opbrengsten en kosten bevat.
 53. Gelijktijdige toerekening van kosten wordt in het KTS beschreven in hoofdstuk 5 van het document dat de kostentoerekening beschrijft. Het Loodswezen kent drie soorten reguliere loodsdiensten, te weten kruispostreizen, geulreizen en verhaalreizen. Per kostenpost is in tabelvorm aangegeven aan welk type loodsdienst deze kosten worden toegerekend en of dit alle reizen van dit type betreft of slechts een deel daarvan.
 54. Volgtijdelijke toerekening wordt in het KTS beschreven in hoofdstuk 4.4. Hierin wordt uitgebreid weergegeven welke afschrijvingsmethodieken het Loodswezen hanteert voor de verschillende materiële activa. Grofweg hanteert het Loodswezen twee methoden. Voor de afschrijving van vaartuigen wordt de *componentenmethode* gehanteerd, waarbij de verschillende type schepen in verschillende componenten zijn opgedeeld die elk een andere levensduur en dus een andere afschrijftermijn kennen. Zo geldt voor het casco een levensduur van 30 jaar en voor technische installaties (motoren e.d.) een levensduur van 15 jaar. Voor de overige materiële activa hanteert het Loodswezen de lineaire methode. In bijlage 5 van het KTS is een overzicht opgenomen van de gehanteerde afschrijvingstermijnen en -percentages per activa.
 55. De Raad oordeelt dat het KTS zowel een gelijktijdige als een volgtijdelijke toerekening van opbrengsten en kosten bevat, en het voorliggende KTS op dit punt geen aanleiding geeft om instemming te onthouden.
- *Hoofdstructuur kostentoerekening in toerekenbare en gezamenlijke kosten*
56. Het doel van het opstellen van een kostentoerekeningssysteem, zoals ook is weergegeven in de MvT,³³ is door middel van een transparant kostentoerekeningssysteem inzicht te verschaffen in de bedrijfseconomische grondslagen van de tarieven en de kruisfinanciering.³⁴ Voor dit KTS geldt voornamelijk dat transparant wordt welke kosten het Loodswezen maakt en hoe deze kosten leiden tot de verschillende kostprijzen van de gereguleerde en niet-gereguleerde activiteiten. Om deze transparantie goed tot stand te brengen dient een

³³ Paragraaf 4.2.1, MvT, Wet markttoezicht registerloodsen, Kamerstukken II 2006-2007, 30913, nr. 3.

³⁴ Zie ook het juridisch kader uit hoofdstuk 2.

onderscheid gemaakt te worden in twee categorieën kosten: 1) *toerekenbare kosten* en 2) *gezamenlijke kosten*, alsmede een verdere categorisering daarbinnen.³⁵ Toerekenbare kosten zijn kosten die in zijn geheel kunnen worden toegerekend aan een enkele activiteit. Gezamenlijke kosten zijn kosten die door meerdere, al dan niet gereguleerde, activiteiten worden ge- of verbruikt.

³⁵ Paragraaf 4.2.1, MvT, Wet markttoezicht registerloodsen, Kamerstukken II 2006-2007, 30913, nr. 3.

57. In hoofdstuk 6 van het KTS heeft het Loodswezen het bovenbedoelde onderscheid gemaakt door achtereenvolgens de toerekenbare kosten en de gezamenlijke kosten apart weer te geven. Per categorie is de onderverdeling aangehouden, zoals deze is weergegeven in de MvT. Duidelijk is beschreven welke kosten op welke wijze en naar rato van welk gebruik aan de verschillende activiteiten worden toegerekend. De Raad ziet geen aanleiding om instemming op dit aspect van het voorliggende KTS te onthouden.
- *Toerekening van kosten naar zeehavengebied en scheepsreis*
58. Het introduceren van markttoezicht op het Loodswezen heeft ondermeer tot doel het afbouwen van kruisfinanciering tussen zeehavengebieden.³⁶ Om inzichtelijk te maken in welke mate er kruisfinanciering tussen zeehavengebieden plaatsvindt, is het van belang dat in het KTS onderscheid wordt gemaakt in de kosten die toe te rekenen zijn aan de verschillende zeehavengebieden. Door dit onderscheid wordt duidelijk in welke zeehavengebieden op dit moment te hoge tarieven worden geheven voor loodsdiensten ten opzichte van de kosten die bedrijfseconomisch gezien aan deze diensten moeten worden toegerekend. Het inzicht in kruisfinanciering dat het KTS oplevert is tot op het niveau van een scheepsreis.
59. In hoofdstuk 5 van het KTS is weergegeven welke stappen worden doorlopen om tot kostengeoriënteerde tarieven te komen. De kosten worden in het KTS naar drie niveaus toegerekend, te weten naar regio, zeehavengebied en scheepsreis. Het Loodswezen onderscheidt verschillende kostenposten in haar administratie. Deze worden echter niet allen op eenzelfde niveau geregistreerd. Zo worden kosten van de regionale loodsen-corporaties op regioniveau geregistreerd en de arbeidsvergoeding voor directe loodsuren op het niveau van een scheepsreis. In hoofdstuk 6 wordt per kostenpost aangegeven op welk niveau registratie plaatsvindt en hoe vervolgens de toerekening naar de andere niveaus plaatsvindt. Van elke kostenpost is zo duidelijk welk deel hiervan aan de verschillende zeehavengebieden wordt toegerekend.
60. In hoofdstuk 5.4.1 van het KTS heeft het Loodswezen een tabel opgenomen van de verschillende te onderscheiden zeehavengebieden. Verder is in bijlage 6 bij het KTS helder omschreven welke tariefgebieden vallen onder de genoemde zeehavengebieden³⁷ en welke haven- en scheepvaartcoördinaten hierbij horen.

³⁶ Zie artikel 27c, derde lid, van de Loodsenwet en de artikelen 2.10 en 4.14 van het Besluit van 20 december 2007, *Stb.* 2007, 561.

³⁷ Zie artikel 4.14 van het Besluit van 20 december 2007, *Stb.* 2007, 561 en de artikelsgewijze toelichting op dit artikel.

Genoemde coördinaten komen voor wat betreft de zeehavengebieden overeen met de wettelijk vastgelegde haven- en scheepvaartcoördinaten.

61. De Raad oordeelt dat in het KTS als zodanig kosten aan de verschillende zeehavengebieden worden toegerekend en dat de zeehavengebieden als zodanig duidelijk en juist zijn afgebakend. De Raad ziet geen aanleiding om instemming op dit aspect van het KTS te onthouden.
62. Naast het afbouwen van kruisfinanciering tussen zeehavengebieden moet op termijn ook de kruisfinanciering tussen schepen worden uitgesloten.³⁸ Hoewel de afbouw van deze kruisfinanciering pas vanaf 2010 aan zal vangen, dient het KTS nu al inzicht te geven in de kostprijzen voor het loodsen van een scheepsreis.³⁹
63. In hoofdstuk 5 van het KTS heeft het Loodswezen een overzicht opgenomen op welke wijze de verschillende kostenposten in de administratie van het Loodswezen worden toegerekend naar de verschillende type reguliere scheepsreizen, te weten geulreis, verhaalreis en kruispostreis. De tabel laat zien uit welke kosten de verschillende type diensten zijn opgebouwd. Verder is in hoofdstuk 7 een overzicht opgenomen van alle kostprijzen, die resulteren na het toerekenen van de kosten, die het Loodswezen hanteert. De kostprijzen worden weergegeven per scheepsreis. Hierin komen onder meer de kostprijzen van reguliere diensten, bijzondere diensten en overige diensten aan bod. Tevens worden hier de kostprijzen van de overige (niet)gereguleerde diensten weergegeven, zoals de kostprijs van een afschrift van een loodsverklaring en de kostprijs van een uittreksel uit het loodsenregister.
64. De Raad ziet geen aanleiding om instemming op dit aspect van het KTS te onthouden.
 - *Beschrijving van de aansluiting van het systeem van kostentoekening op de financiële administratie*
65. Bij de beoordeling van de beschrijving van de aansluiting van het KTS op de (financiële) administratie, staat de vraag centraal of kan worden geborgd dat de input van het KTS - afkomstig vanuit financiële en niet-financiële systemen - betrouwbaar en juist is. Het wettelijk vereiste ten aanzien van de hier bedoelde aansluiting is dat de administratie zodanig ingericht wordt dat aan de kostentoekening volgens algemeen aanvaarde bedrijfseconomische principes en op basis van historische kostprijs en werkelijke kosten

³⁸ Paragraaf 4.2.3, MvT, Wet markttoezicht registerloodsen, Kamerstukken II 2006-2007, 30913, nr. 3.

³⁹ Zie artikel 27c, derde lid, van de Loodsenwet en de artikelen 2.10 en 4.14 van het Besluit van 20 december 2007, *Stb.* 2007, 561.

wordt voldaan.⁴⁰ Meer concreet betekent dit dat de administratieve inrichting voldoet aan de gangbare normen ten aanzien van boekhouding en administratie. Dit betekent: toerekening van kosten aan kostensoorten en kostenplaatsen en verantwoording omtrent de bronnen van financiële en niet-financiële gegevens.

66. In bijlagen 2 en 3 van het KTS worden respectievelijk de kostencomponenten en de groepen van kostenplaatsen die het Loodswezen gebruikt, weergegeven. In bijlage 4 van het KTS is vastgelegd op welke wijze de kosten worden geregistreerd; dit is altijd een combinatie van een kostenplaatsgroep en een kostencomponent. Uit bijlage 4 blijkt dat per kostencomponent vastgelegd is in welke kostenplaatsgroep de kosten geregistreerd worden en op basis van welke bron(-nen) de toerekening wordt bepaald (verdeelsleutels). Dit overzicht beslaat alle kostencomponenten van het KTS.
67. De Raad stelt vast dat er ook sprake is van volledigheid in de zin dat zowel de registratie van de financiële als de niet-financiële gegevens (te denken valt bijvoorbeeld aan aantallen directe loodsuren) in het kostentoerekeningssysteem is opgenomen. Voorts is in bijlage 5 een overzicht van de gehanteerde afschrijvingstermijnen van de materiële vaste activa opgenomen. Deze afschrijvingstermijnen volgen rechtstreeks uit de activa-administratie van het Loodswezen en op grond hiervan stelt de Raad vast dat voor de waardering van activa en afschrijvingen de beschrijving van het kostentoerekeningssysteem aansluit bij de financiële administratie.
68. In het voorgaande is uitsluitend ingegaan op de beschrijvingen in het KTS. In de systematiek van periodieke tariefcycli ligt besloten dat periodiek dient te worden vastgesteld of het kostentoerekeningssysteem daadwerkelijk aansluit bij de financiële administratie, in die zin dat de voornoemde bronnen daadwerkelijk zijn toegepast. Artikel 4.21 sub 3, van het Besluit voorziet in deze vaststelling door voor te schrijven dat het tariefvoorstel van het Loodswezen vergezeld gaat van een verklaring van een onafhankelijke accountant waarin deze (onder meer) verklaart dat het voorstel is opgesteld in overeenstemming met het van kracht zijnde KTS. Dit betekent dat de accountant (onder meer) controleert of de registratie en toerekening van kosten plaatsvindt zoals in het KTS beschreven. Dit is een procedurele borging omtrent de aansluiting van het KTS bij de financiële administratie van het Loodswezen.
69. Ten aanzien van het punt aansluiting van het systeem op de financiële administratie ziet de Raad op grond van voorgaande overwegingen geen aanleiding om op grond van dit laatste instemming op dit punt te onthouden.

⁴⁰ Zie de artikelen 2.9, eerste lid, vierde lid en vijfde lid van het Besluit van 20 december 2007, *Stb.* 2007, 561.

4.2.3 Bedrijfseconomische toets

4.2.3.1 Inleiding

70. Het doel van deze paragraaf is om het KTS te toetsen op de wettelijke van toepassing zijnde bedrijfseconomische normen. In de bedrijfseconomische toets in deze paragraaf wordt de hoofdstructuur van het KTS gevolgd, zoals beschreven bij het juridisch kader in dit besluit.
71. De algemene norm is dat in het KTS de kosten berekend en toegerekend worden op basis van algemeen aanvaarde bedrijfseconomische principes (artikel 2.9, eerste lid, van het Besluit). Daarnaast moet het KTS voldoen een aantal specifieke voorwaarden die in hoofdstuk 2 en hoofdstuk 3 van het Besluit zijn omschreven, alsmede aan het specifiek bepaalde in de Regeling en de MvT, dat relevant is voor de berekening en toerekening van kosten. Een belangrijk ook in de regelgeving⁴¹ genoemd uitgangspunt bij de bedrijfseconomische toets is met name het principe van causaliteit. Dat wil - aldus de regelgeving - zeggen dat kosten moeten worden berekend en toegerekend aan producten overeenkomstig het gebruik of verbruik van productiemiddelen ten behoeve van de totstandbrenging van producten.
72. In hoofdstuk 4 van het KTS worden de opzet van de administratieve organisatie, planning en control cyclus, externe accountantscontrole en grondslagen voor waardering en resultaatbepalingen beschreven. Deze aspecten zijn als algemene uitgangspunten te volgen. De eerstgenoemde drie aspecten zijn meegenomen bij de beoordeling van de aansluiting bij de financiële administratie in dit besluit. In subparagraaf 4.2.3.2 wordt op hoofdlijnen ingegaan op de grondslagen voor waardering en resultaatbepaling.
73. In het KTS is de eerste stap dat de kosten van het Loodswezen moeten worden toegerekend aan de wettelijk gereguleerde activiteiten en de overige, niet wettelijk gereguleerde activiteiten. Dit komt in paragraaf 4.2.3.3 aan de orde. Voor toerekening van kosten binnen de wettelijk gereguleerde activiteiten wordt vervolgens een onderscheid gemaakt tussen "toerekenbare kosten" en "gezamenlijke kosten".⁴² Toerekenbare kosten zijn aldus de MvT kosten die direct aan een individuele loodsreis kunnen worden toegerekend (bedrijfseconomisch: directe kosten) en gezamenlijke kosten zijn kosten die aan alle loodsreizen gezamenlijk moeten worden toegerekend (bedrijfseconomisch: indirecte kosten). In het KTS is de indeling van toerekenbare en gezamenlijke kosten gevolgd zoals

⁴¹ Zie artikelsgewijze toelichting artikel 2.1 tot en met 2.4. van het Besluit van 20 december 2007, *Stb.* 2007, 561.

⁴² Paragraaf 4.2.1, MvT, Wet markttoezicht registerloodsen, Kamerstukken II 2006-2007, 30913, nr. 3.

opgesomd in de Wet markttoezicht registerloodsen.⁴³ De kostenposten die deel uit maken van de toerekenbare en de gezamenlijke kosten worden behandeld in de subparagrafen 4.2.3.4 en 4.2.3.5, waarbij steeds wordt aangegeven wat de voor deze kostenpost relevante regelgeving is.

74. De uiteindelijke output van het KTS bestaat uit standaard kostprijzen voor geloodste scheepsreizen en voor de overige wettelijk gereguleerde diensten. Dit komt aan de orde in paragraaf 4.2.3.6. Overigens zij nogmaals benadrukt dat KTS van het Loodswezen door de NMa volledig is getoetst, inclusief de bijlagen. In deze paragraaf worden de belangrijkste onderwerpen van deze bedrijfseconomische toetsing op hoofdlijnen beschreven. Voor zover bepaalde in het KTS opgenomen onderwerpen in de beoordeling van dit besluit niet of niet in detail worden besproken, betekent dit dat de Raad geen aanleiding heeft om op deze onderwerpen haar instemming te onthouden. Dit alles geldt overigens onverlet de eindconclusie van dit besluit.

4.2.3.2 Grondslagen voor waarderingen en resultaatbepaling

75. In hoofdstuk 4 van het KTS wordt de opzet van de administratieve organisatie, planning en controlcyclus, externe accountantscontrole en grondslagen voor waardering en resultaatbepalingen behandeld. In deze paragraaf wordt op een aantal belangrijke punten ingegaan van het onderwerp grondslagen voor waardering en resultaatbepalingen. Overigens zij opgemerkt dat een deel van deze onderwerpen uit het onderdeel grondslagen voor waardering en resultaatbepalingen elders in de bedrijfseconomische toets van dit besluit aan bod komen, omdat zij terugkeren binnen de hiervoor genoemde stapsgewijze opbouw van de berekening en toerekening van kosten.
76. *Vereisten uit wet en regelgeving bij de toetsing van grondslagen voor waardering en resultaatbepaling.*
Artikel 2.9, eerste lid, van het Besluit stelt dat berekening en toerekening van kosten dient plaats te vinden op basis van algemeen aanvaarde bedrijfseconomische principes. Artikel 2.9, derde lid, van het Besluit bepaalt dat de toerekening van kosten van duurzame productiemiddelen is gebaseerd op afschrijvingsmethoden en -termijnen die volgens algemeen aanvaarde bedrijfseconomische principes zijn bepaald.

⁴³ Paragraaf 4.2.1, MvT, Wet markttoezicht registerloodsen, Kamerstukken II 2006-2007, 30913, nr. 3.

- *Grondslagen voor waardering en resultaatbepaling volgens het KTS*
77. Het KTS stelt dat de grondslagen voor waardering en resultaatbepaling van het Loodswezen aansluiten op in Nederland algemeen aanvaarde verslaggevingsregels. Het KTS stelt verder dat daar waar bepalingen van de Loodsenwet afwijken of specifieke eisen stellen, prevaleren de bij of krachtens de Loodsenwet gestelde regels, met betrekking tot het systeem van kostentoerekening. Specifieke regels in het Besluit - expliciet benoemd in het KTS - zijn onder meer dat kosten van materiële activa worden gewaardeerd op basis van historische uitgaafprijzen en dat toerekening plaatsvindt vanaf het moment dat deze activa in gebruik worden genomen, toerekening van niet duurzame productiemiddelen is gebaseerd op werkelijke kosten.
78. De afschrijvingen zijn lineair en worden bepaald op basis van de verwachte economische levensduur. Ten aanzien van de berekening van afschrijvingskosten van de nieuw te bouwen loodsvaartuigen hanteert het Loodswezen de componentenmethode, dat wil zeggen dat afschrijvingstermijnen verschillen voor onderdelen (componenten) van die vaartuigen die in levensduur verschillen van andere componenten. Zo gaat bijvoorbeeld het casco langer mee dan de technische installaties.

Beoordeling door de Raad

79. De Raad merkt op dat het vorenstaande in overeenstemming is met de uitgangspunten in de regelgeving. De Raad ziet geen aanleiding om op dit op dit punt te instemming te onthouden.
80. Over de afschrijving van nieuwe loodsvaartuigen merkt de Raad het volgende op. Uit een in opdracht van het Loodswezen uitgevoerd onderzoek blijkt dat de nog nieuw te bouwen beloodsingsschepen uit meerdere componenten (in het rapport sub-groepen genoemd) bestaan, waarbij de componenten een verschillende levensduur hebben. Op basis van een bedrijfseconomisch aanvaardbare toerekening dienen de componenten dan afzonderlijk geactiveerd te worden en afzonderlijk afgeschreven te worden met verschillende afschrijvingstermijnen. Slechts door afzonderlijke activering van de componenten wordt bewerkstelligd dat de jaarlijkse afschrijvingen in overeenstemming zijn met het gebruik. Het KTS sluit aan op de aanbevelingen van het onderzoeksrapport, zowel voor wat betreft het opdelen van het vaartuig in componenten als voor wat betreft de verwachte levensduur die basis is voor de afschrijvingstermijnen. Omdat de componentenmethode tevens een grondslag is voor waardering is tevens voldaan aan het activeringsvereiste. De Raad ziet geen aanleiding om op dit op dit punt te instemming te onthouden.

4.2.3.3 Splitsing tussen gereguleerde en niet gereguleerde activiteiten; het Nederlandse aandeel in de dienstverlening aan de Scheldevaart

- *Kosten Scheldevaart in het KTS*

81. Hoofdstuk 5 van het KTS beschrijft de splitsing tussen gereguleerde en niet gereguleerde activiteiten. Daarbij komt onder meer aan de orde dat een deel van de activiteiten van het Loodswezen wordt gevormd door de dienstverlening aan de Vlaamse Scheldehavens, de zogenoemde Scheldevaart. Deze activiteiten worden uitgevoerd binnen de Regionale Loodsencorporatie Scheldemonden, die naast de Scheldevaart ook Nederlandse Scheldehavens bedient (Missingen en Terneuzen).
82. De kosten van de Scheldevaart worden in het KTS volgens de volgende (in het kort omschreven) methodiek verwerkt. Deze methodiek wordt in het KTS de “restpostbenadering” genoemd.
83. (a) Als eerste worden in het huidige KTS de kosten van de regio Scheldemonden als geheel bepaald op basis van de regels van het Nederlandse kostentoerekeningssysteem.
(b) De tweede stap is dat de kosten van de Scheldevaart worden vastgesteld, op basis van de afspraken die hierover zijn gemaakt tussen de Nederlandse en Vlaamse overheid.
(c) Tenslotte worden de kosten van de Nederlandse Scheldehavens bepaald door de hierboven onder (a) bepaalde kosten te verminderen met de hierboven onder (b) bepaalde kosten.

Beoordeling door de Raad

84. De tarieven voor de Scheldevaart zijn niet gereguleerd in die zin dat zij buiten het toezicht van de Raad op grond van de Loodsenwet vallen. Voor de Scheldevaart geldt namelijk een afwijkend regime, waarbij met name specifieke afspraken tussen de Nederlandse en Vlaamse overheid een rol spelen.⁴⁴ Dit blijkt mede uit paragraaf 4.3 van de MvT van de Wet: *“De politiek verantwoordelijke Vlaamse en Nederlandse bewindslieden zijn in maart 2005 overeengekomen uiterlijk 1 januari 2009 te komen tot, onder meer, afschaffing van de kruisfinanciering voor de Scheldevaart en de heffing van kostendekkende tarieven.*

⁴⁴ Bij artikel 1 van het Verdrag tussen het Koninkrijk en Nederlanden en het Vlaams Gewest, inzake de beëindiging van de onderlinge koppeling van de loodsgeldtarieven, van 21 december 2005, (Traktatenblad jaargang 2005, nr. 328) is kortweg onder meer overeengekomen dat de bevoegdheid tot het vaststellen van de loodsgelden en loodsvergoedingen voor de Scheldevaart in het vervolg uitsluitend toekomt aan het Vlaams Gewest. Ten tijde van de totstandkoming van dit besluit is het verdrag door het parlement goedgekeurd.

De zorg voor kostendekkendheid is dan een Vlaamse verantwoordelijkheid.” Met dit alles is de bepaling van de tarieven van de Scheldevaart onttrokken aan het toezicht van de Raad. Daarnaast is het volgende overeengekomen tussen de Nederlandse en Vlaamse overheid: “De Verdragsluitende Partijen verzekeren in het Scheldegebied een doelmatig en kostenefficiënt gemeenschappelijk nautisch beheer door de gezamenlijke inzet van de daarvoor periodiek ter beschikking te stellen financiële, materiële en personele middelen.”⁴⁵

85. Voor wat betreft de inhoudelijke beoordeling van de restpostbenadering verwijst de Raad in de eerste plaats naar de bedoeling van de wetgever. Op grond de artikelen 2.3 en 2.4 van het Besluit kunnen kort gezegd kosten van niet wettelijk gereguleerde activiteiten niet aan gereguleerde activiteiten worden toegerekend.
86. De beschrijving van de restpostbenadering in het KTS leidt ertoe dat het ontstaan van kruisfinanciering strikt genomen niet is uitgesloten. Inmiddels is een overeenkomst tussen het Nederlandse Loodswezen en het Vlaamse Gewest aangegaan inzake de dekking van de kosten van de Scheldevaart, die per 1 januari 2009 ingaat.
87. Of de kruissubsidiëring daadwerkelijk plaatsvindt, is afhankelijk van het verschil in opbrengsten op grond van voornoemde overeenkomst Scheldevaart en kosten Scheldevaart (bepaald op basis van het KTS). Immers, in het geval dat de opbrengsten van de Scheldevaart lager zijn dan de (toegerekende) kosten van de Scheldevaart (bepaald op basis van het KTS), dan is sprake van kruisfinanciering van niet wettelijk gereguleerde activiteiten door wettelijk gereguleerde activiteiten.
88. Gegeven de bijzondere omstandigheden rond de totstandkoming van de restpostbenadering als weergegeven onder randnummer 84, heeft de Raad onderzoek laten verrichten naar de effecten van de toepassing van deze benadering op de toegerekende kosten aan de wettelijk gereguleerde activiteiten van de Nederlandse wethavens. Hierover is een rapportage opgesteld.⁴⁶ In het onderzoek is ook een gevoeligheidsanalyse uitgevoerd met betrekking tot verschillende scenario's in de toekomstige ontwikkeling van de samenstelling van de te loodsen scheepsklassen, omdat deze scenario's de mate van kruisfinanciering kunnen beïnvloeden.
89. De conclusie van de rapportage is dat in alle onderkende scenario's – inclusief de diverse gevoeligheidsanalyses – geen sprake is van subsidiëring (kruisfinanciering) van de Scheldevaart door wettelijk gereguleerde activiteiten. De Raad leidt hieruit af dat de

⁴⁵ Artikel 2, zesde lid, van het Verdrag tussen het Koninkrijk der Nederlanden en het Vlaams Gewest inzake het gemeenschappelijk nautisch beheer in het Scheldegebied.

⁴⁶ Ernst&Young, Toetsing Kostentoerekeningssysteem Loodswezen, Rapportage Onderzoeksvragen Scheldemonden, d.d. 3 juli 2008.

restpostbenadering derhalve niet ten nadele uitpakt van de wettelijk gereguleerde activiteiten. Nu onder de huidige omstandigheden de restpostbenadering, anders gezegd, geen afbreuk doet aan het door de wetgever beoogde doel dat kruissubsidiëring dient te worden voorkomen, ziet de Raad in die benadering geen aanleiding goedkeuring aan het KTS te onthouden.

90. Daar komt bij dat een alternatieve benadering, het splitsen van de kosten middels verdeelsleutels complex is en extra administratieve lasten teweeg zou brengen. Door toepassing van de restpostbenadering behoeft per kostenpost geen toerekening plaats te vinden. Het volstaat om per kostenpost het verschil in enerzijds de kosten van de regio Scheldemonden en anderzijds de kosten van de Scheldevaart (berekend op basis van de afspraken tussen het Loodswezen en het Vlaams Gewest) te bepalen.
91. Dit alles laat onverlet dat de restpostbenadering niet langer aanvaardbaar is, indien de toepassing ervan wel, bijvoorbeeld na eventuele wijziging van de onder randnummer 84 bedoelde afspraken tussen de Nederlandse en Vlaamse overheid, zou leiden tot ongeoorloofde kruisfinanciering. De Raad zal in het kader van de jaarlijkse vaststelling van de loodsgeldtarieven dan ook erop kunnen toezien of dit effect zich in de praktijk ook voordoet. Indien hiervan sprake is, dan kan de Raad gebruik maken van zijn bevoegdheid op grond van artikel 27b, zesde lid, van de Loodsenwet de ledenvergadering van de corporatie op te dragen het kostentoerekeningsysteem op het punt van de restpostbenadering zodanig te wijzigen dat van kruisfinanciering niet langer sprake is.
92. De Raad ziet geen aanleiding om met betrekking tot de zogenoemde restpostbenadering instemming aan het KTS op dit punt te onthouden.

4.2.3.4 Toerekenbare kosten

93. In het hiernavolgende worden de toerekenbare kosten als genoemd in het KTS besproken.

- *Kosten van de loods, directe uren (A1)*

Vereisten uit wet - en regelgeving ten aanzien van toerekening van directe uren

94. In paragraaf 4.2.5.2 van de MvT van de Wet is een opsomming gegeven van de uren die de basis vormen voor de arbeidsvergoeding. De bruguren (uren daadwerkelijk doorgebracht aan boord van een te beloodsen schip) vormen de direct productieve uren van de loods. Volgens artikel 6, tweede lid, sub a, van de Regeling bedraagt de arbeidsvergoeding gemiddeld

€ 91,14 per direct loodsuur (prijsspeil 2003), dus voor alle directe loodsuren van het totaal van de wettelijk gereguleerde activiteiten. In de MvT⁴⁷ en in artikel 6, tweede lid, sub a, van de Regeling is gekozen voor landelijk uniforme uurtarieven voor de arbeidsvergoeding van directe uren. Dat betekent dat op landelijk niveau een gemiddelde moet worden gehanteerd van € 91,14 per bruguur (loodsuur).

95. Daarnaast is in artikel 6, derde lid, van de Regeling vermeld dat een differentiatie wordt toegepast tussen de door de minister gedefinieerde scheepsklassen bij de toerekening. De vergoeding wordt gedifferentieerd naar de scheepsklassen waarbij een weging van 1:6 wordt toegepast, lineair verdeeld over de genoemde scheepsklassen. Bij voornoemde differentiatie dient volgens datzelfde artikel 6, derde lid, van de Regeling het bedrag van artikel 6, tweede lid, onder a, als uitgangspunt te worden genomen.
96. In artikel 6, vierde lid, van de Regeling is per scheepsklasse een berekening opgenomen van de kosten per direct loodsuur per klasse, zoals deze golden voor het jaar 2003. Per klasse is slechts één tarief opgenomen hetgeen impliceert dat de tarieven op landelijk niveau worden bepaald. Dit betekent dat de berekening van de directe uurtarieven (per scheepsklasse) op landelijk niveau moet worden uitgevoerd. In het onderstaande zal de Raad nader op deze regelgeving ingaan.

Kosten directe uren volgens het KTS

97. Het KTS gaat uit van de voor 2003 berekende arbeidsvergoeding per uur per scheepsklasse, zoals opgenomen in de tabel onder artikel 6, vierde lid, van de Regeling en past deze differentiatie niet jaarlijks aan. Deze tarieven worden - volgens het KTS - jaarlijks geïndexeerd. De in het KTS genoemde indexeringsmethode is de CAO-lonen per maand inclusief bijzondere beloningen, telkens toe te passen over de periode van 12 maanden, eindigend op de laatste dag van de maand februari van het kalenderjaar voorafgaande aan het kalenderjaar waarvoor een tariefvoorstel als bedoeld in artikel 27c van de Wet wordt gedaan.⁴⁸

Beoordeling door de Raad

98. Ten aanzien van de hierboven weergegeven regelgeving overweegt de Raad het volgende. De differentiatie van tarieven moet jaarlijks opnieuw berekend worden op basis van de verwachte aantallen directe uren per scheepsklasse. Deze jaarlijkse herberekening is conform artikel 6, derde lid, van de Regeling noodzakelijk, omdat immers voldaan moet

⁴⁷ Zie bij de opsomming van kostencategorieën (a. de kosten van de loods), paragraaf 4.2.1, MvT, Wet markttoezicht registerloodsen, Kamerstukken II 2006-2007, 30913, nr. 3.

⁴⁸ Zie artikel 3.1 van het Besluit van 20 december 2007, *Stb.* 2007, 561.

worden aan het vereiste dat de gemiddelde vergoeding € 91,14 per uur (prijsspeil 2003) bedraagt. Indien de tarieven per scheepsklasse gefixeerd zouden worden op het niveau van 2003, en vervolgens jaarlijks geïndexeerd, dan zou de gemiddelde arbeidsvergoeding gaan afwijken van het voorgeschreven landelijk gemiddelde omdat de relatieve aandelen van het aantal reizen per scheepsklasse jaarlijks wijzigen.

99. De in het KTS opgenomen methodiek voor de berekening van de arbeidskosten van directe uren betekent dat het tarief per scheepsklasse niet jaarlijks opnieuw wordt berekend op basis van de verwachte aantallen directe uren per scheepsklasse, met inachtneming van de onder artikel 6, tweede lid, sub a, van de Regeling genoemde bedrag. Deze methodiek leidt er bijvoorbeeld toe dat bij een toename van de gemiddelde scheepsklasse (dat wil zeggen in geval van relatief meer geloodste schepen in de hogere scheepsklassen) de gemiddelde arbeidsvergoeding per uur de € 91,14 per direct loodsuur (prijsspeil 2003) overstijgt. Dit in strijd met artikel 6, tweede lid, sub a, jo derde lid, van de Regeling, waaruit volgt dat de arbeidsvergoeding gemiddeld € 91,14 bedraagt (prijsspeil 2003). De Raad stelt ten aanzien van de kosten van de loods (directe uren) vast dat het KTS op dit punt niet aan de vereisten in wet- en regelgeving voldoet.
100. De Raad stemt op dit punt niet in met het KTS. Het KTS zal op dit punt alsnog in overeenstemming moeten worden gebracht met artikel 6, tweede lid, aanhef en sub a, jo derde lid van de Regeling markttoezicht registerloodsen. De Raad zal onder hoofdstuk 5 van dit besluit nader preciseren op welke wijze de NLc hieraan tegemoet dient te komen.
101. De jaarlijkse indexering van de arbeidsvergoeding van de directe uren volgens het KTS is in overeenstemming met artikel 3.1 van het Besluit. De Raad ziet geen aanleiding om ten aanzien van de indexering van de arbeidsvergoeding van directe uren instemming op dit punt te onthouden.

- *Kosten van de loods, indirecte uren (A2)*

Vereisten in wet - en regelgeving ten aanzien van toerekening van de kosten van indirecte uren

102. Op basis van paragraaf 4.2.5.2 van de MvT bij de Wet wordt een onderscheid gemaakt tussen wacht- en reisuren (uren doorgebracht op weg naar en van te beloodsen schepen), alsmede beschikbaarheidsuren (uren doorgebracht in actieve dienst, maar in afwachting van een te beloodsen schip). Daarnaast vallen ook "indirecte taakuren" (genoemd in artikel 6, tweede lid, van de Regeling onder de indirecte uren.

103. In artikel 6 van de Regeling is ervoor gekozen om te werken met landelijk uniforme bedragen voor de arbeidsvergoeding per type van indirecte uren. Dat betekent dat op landelijk niveau een gemiddelde wordt gehanteerd van € 91,14 voor indirecte taakuren (wettelijke taken), € 60,67 voor reis- en wachturen en € 30,34 voor beschikbaarheidsuren. Het begroten van de kosten geschiedt derhalve op landelijk niveau.
104. Daarnaast heeft de Minister besloten - conform artikel 6, derde lid, van de Regeling - voor de gebruikers een landelijke differentiatie toe te passen tussen de door de Minister gedefinieerde scheepsklassen bij de toerekening. Ook dit gebeurt op landelijk niveau en ook hier dient te worden uitgegaan van de onder het tweede lid van artikel 6 van de Regeling genoemde bedragen. Dit heeft tot gevolg dat er landelijk uniforme tarieven per scheepsklasse berekend worden.

Kosten indirecte uren volgens KTS

105. Het aantal indirecte loodsuren dat volgens het KTS toegerekend wordt aan de wettelijk gereguleerde activiteiten is gebaseerd op de door het Loodswezen begrote aantallen uren. Voor wat betreft de reisureen woon/werk gaat het KTS uit van door het Loodswezen forfaitair vastgestelde aantallen uren: één uur heen en één uur terug plus 0,25 uur voor werkvoorbereiding vooraf plus 0,25 uur voor administratie achteraf.
106. De jaarlijkse indexering van de arbeidsvergoeding van de indirecte uren geschiedt conform de indexering directe uren.
107. Ten aanzien van de toerekening van de kosten van indirecte uren is in het KTS het volgende opgenomen. De kosten van indirecte uren (reis- en wachturen, beschikbaarheidsuren, wettelijke taken) worden op landelijk niveau bepaald, tot één totaalbedrag. Het totaalbedrag wordt vervolgens omgerekend naar een gemiddelde per scheepsreis. Onafhankelijk van de afstand van de scheepsreis wordt een vast bedrag per scheepsreis berekend waarbij echter - zoals bij de directe uren gebeurt - differentiatie per scheepsklasse wordt gehanteerd met factor 1:6 tussen klasse 1 en 9.

Beoordeling door de Raad

108. De Raad merkt op dat het KTS op het onderdeel van de bepaling van het aantal reisureen voldoet aan de wettelijke vereisten, maar dat de werkelijk begrote indirecte uren (per uursoort, ook de reisureen woon/werk) onderwerp van beoordeling zijn in het kader van het jaarlijkse tariefvoorstel. Immers, in het kader van dit voorstel beoordeelt de NMa onder meer op de ontwikkeling van de efficiency van het Loodswezen. Voor het doel van dit besluit

stelt de Raad vast dat het KTS ten aanzien van de vaststelling van het aantal reizen voldoet aan de wettelijke vereisten.

109. Ten aanzien van deze wijze van toerekening van de kosten van indirecte uren merkt de Raad het volgende op. Volgens paragraaf 4.2.1 van de MvT bij de Wet worden de kosten van alle uren van de loods (direct én indirect) onder de toerekenbare kosten geschaard. Echter, de indirecte loodsuren zijn niet direct toerekenbaar aan loodsreizen. De MvT geeft niet specifiek aan dat deze kosten als toerekenbare kosten dienen te worden beschouwd, noch worden zij expliciet als specifieke component onder de gezamenlijke kosten benoemd. Deze uren zijn feitelijk te beschouwen als een vorm van gezamenlijke kosten (overhead op de directe uren). Ook de toelichting op artikel 6 van de Regeling kwalificeert deze kosten als indirect.
110. In het KTS is hier geen sprake van een opslagpercentage of opslag, derhalve toetst de Raad of de methode voldoet aan algemeen aanvaarde bedrijfseconomische principes. Het uitgangspunt dat een landelijk, vast bedrag per reis wordt toegerekend is redelijk, omdat alle reizen in gelijke mate belast worden voor uren die noodzakelijkerwijs gemaakt moeten worden om directe uren te kunnen uitvoeren: uren voor reizen, wachten, beschikbaar zijn en andere indirecte uren. Aangezien geen directe relatie bestaat tussen het gebruik van directe en indirecte uren, is in het KTS gekozen voor een bedrijfseconomisch algemeen aanvaardbare methode.
111. Als aangegeven worden na de bepaling van een vast bedrag voor indirecte kosten per scheepsreis als volgende stap de kosten gedifferentieerd naar de scheepsklassen. Dit is in overeenstemming met het bepaalde in de Regeling.
112. De Raad concludeert op grond van het voorgaande dat het classificeren van deze uren als toerekenbare kosten niet voor de hand ligt. De Raad ziet echter geen aanleiding om ten aanzien van de toerekening van de kosten van indirecte uren instemming te onthouden, omdat de wijze van toerekening als zodanig in overeenstemming is met de wet- regelgeving en geen afbreuk doet aan het wettelijke vereiste van kostenoriëntatie. Ook de jaarlijkse indexering van de arbeidsvergoeding volgens het KTS is in overeenstemming met artikel 3.1 van het Besluit.

- *Toerekenbare kosten: kosten beloodsen en plannen (B)*

Vereisten uit wet- en regelgeving ten aanzien van toerekening van kosten beloodsen en plannen

113. Een belangrijk *specifiek* vereiste - naast voornoemde algemene vereisten - dat de Wet stelt ten aanzien van de kostencategorie beloodsen en plannen is dat kosten van het beloodsen en plannen per reis of categorie reizen in een havengebied moeten worden toegerekend.⁴⁹

Beschrijving in KTS (korte samenvatting)

114. Onder kosten van beloodsen en plannen wordt in het KTS verstaan de kosten nodig om een loods met een voertuig, vaartuig of een helikopter naar of van het schip te brengen en de kosten gemoeid met de voorbereiding van de individuele loodsreis. Het KTS maakt onderscheid in de volgende componenten voor kosten van beloodsen en plannen: 1) kosten afschrijving en overige vaste exploitatiekosten vaartuigen; 2) kosten onderhoud vaartuigen en technische dienst; 3) variabele exploitatiekosten vaartuigen; 4)kosten ligplaatsen en overige operationele locaties; 5) kosten bemanning vaartuigen 6) kosten helikopter IJmond, Rijnmond en Scheldemonden; 7) kosten helivelden; 8) overige vervoerskosten en 9) kosten planning. Achtereenvolgens zullen de bovenstaande kostenposten worden behandeld. In het hiernavolgende wordt per kostenpost alleen aangegeven hoe deze kosten worden toegerekend.
115. *Kosten afschrijving en overige vaste exploitatiekosten vaartuigen*
De in deze paragraaf beschreven kosten bestaan voor het grootste deel uit afschrijvingskosten⁵⁰ en een deel voor de verzekering van de vaartuigen. Het Loodswezen kent drie soorten vaartuigen: grote loodsvaartuigen, SWATH-tenders, en overige tenders. Alle worden alleen gebruikt voor zogenoemde kruispostreizen. Een kruispost is een voor elk zeehavengebied geldende vaste positie vanaf waar beloodst wordt. De kosten voor de vaartuigen worden in de administratie geboekt onder de post *Landelijke afdeling vervoer* en toegerekend naar zeehavengebied op basis van het aantal dagen dat het schip beschikbaar is geweest in een zeehavengebied. Volgens het Loodswezen is voor deze opzet gekozen omwille van een zo efficiënt mogelijke inzet van materieel. De reservecapaciteit kan daarmee zo beperkt mogelijk worden gehouden en bovendien kan de inzet van de vaartuigen (met name de tenders) worden geoptimaliseerd. De voornoemde kosten per type vaartuig worden landelijk getotaliseerd en vervolgens naar rato van het gebruik per zeehavengebied (per uur of in dagen) toegerekend en tot slot toegerekend als een vast bedrag per kruispostreis.
116. *Kosten onderhoud vaartuigen en technische dienst*
De werkelijke kosten van het onderhoud van de vaartuigen wordt per type vaartuig geregistreerd. Vervolgens wordt per type vaartuig het totale aantal vaaruren per zeehavengebied bepaald. Hieruit wordt een landelijk vast tarief per vaaruur per type vaartuig

⁴⁹ Paragraaf 4.2.1, MvT, Wet markttoezicht registerloodsen, Kamerstukken II 2006-2007, 30913, nr. 3.

⁵⁰ Zie ook paragraaf 3.4 met betrekking tot waardering en afschrijvingsmethodieken voor materiële activa.

bepaald. Voor bijvoorbeeld de SWATH-tenders worden alle onderhoudskosten bij elkaar opgeteld en worden alle vaaruren van de SWATH-tenders hierop gedeeld. Hieruit komt een landelijk vast tarief per vaaruur van een SWATH-tender. De werkelijke kosten voor de technische dienst worden landelijk bepaald en vervolgens als opslagpercentage berekend op de landelijke tarieven per vaaruur voor de onderhoudskosten. De kosten per zeehavengebied worden bepaald door het berekende vaaruartarief (inclusief opslag) te vermenigvuldigen met de geregistreerde vaaruren per type vaartuig per zeehavengebied. De kosten per scheepsreis worden bepaald door de kosten per zeehavengebied om te slaan over alle kruispostreizen in een zeehavengebied. In de onderhoudskosten is ook meegenomen een voorziening voor het uitvoeren van periodiek groot onderhoud. De voorziening is gevormd om de kosten hiermee gelijkmatig over de jaren te verdelen.

117. *Variabele exploitatiekosten vaartuigen*

De in deze paragraaf beschreven kosten betreffen (de opslag van) brandstofkosten. Deze kosten hebben uitsluitend betrekking op de vaartuigen die worden ingezet bij kruispostreizen. De opslag vindt per zeehavengebied plaats en de kosten worden ook op dit niveau geregistreerd. De kosten worden toegerekend naar scheepsreizen door de kosten per zeehavengebied om te slaan over alle kruispostreizen in dat gebied naar een vast tarief per kruispostreis per zeehavengebied. In het KTS wordt verder vermeld dat stijging van brandstofprijzen, wanneer daar aanleiding voor is, kunnen worden afgedekt middels termijncontracten en dat de kosten hiervan in de tarieven worden meegenomen. De termijncontracten worden aangegaan tegen op dat moment zakelijke en gangbare condities op basis van het geschatte jaarverbruik. Bij gebruik van een termijncontract wordt in de berekening van de tarieven uitgegaan van de op dat moment gangbare prijs.

118. *Kosten ligplaatsen en overige operationele locaties*

De in deze paragraaf beschreven kosten hebben volledig betrekking op de vaartuigen die worden gebruikt voor het beloodsen van kruispostreizen. De kosten worden geregistreerd op het niveau van zeehavengebied en vervolgens omgeslagen over het aantal kruispostreizen in het betreffende zeehavengebied naar een vast tarief per kruispostreis per zeehavengebied.

119. *Kosten bemanning vaartuigen*

De in deze paragraaf beschreven kosten bestaan uit de salariskosten van de bemanning van de vaartuigen met daarbovenop een toeslag ter dekking algemene personeelskosten. De salariskosten voor de bemanning worden per zeehavengebied toegerekend op basis van de formatie in dat zeehavengebied en omgerekend naar een vast tarief per kruispostreis in dat zeehavengebied. De algemene personeelskosten worden landelijk bepaald en omgerekend naar een opslag over alle kruispostreizen. De opslag van de algemene personeelskosten boven de kosten van de bemanningen wordt bepaald door de werkelijke landelijke algemene

personeelskosten te delen op de kosten die de basis voor de uurtarieven zonder opslag vormen.

120. *Kosten helikopter IJmond, Rijnmond en Scheldemonden*

De helikosten voor de zeehavengebieden IJmond en Rijnmond worden gemaakt door inhuur van een helikopteroperator. De helikosten worden per zeehavengebied geregistreerd. Per zeehaven worden twee soorten helireizen onderscheiden, één voor geulreizen en één voor kruispostreizen. Voor elk type reis wordt een gemiddelde vliegtijd bepaald in minuten en de in rekening gebrachte kosten worden verdeeld over het totaal aantal gefactureerde minuten. Dit leidt tot een viertal vaste tarieven, in beide zeehavengebieden voor elke soort helireis één. De tarieven worden alleen in rekening gebracht als daadwerkelijk gebruik wordt gemaakt van een helireis. In de regio Scheldemonden wordt bij helireizen gebruik gemaakt van de door het Vlaamse Loodswezen ingehuurd helikopter. De kosten hiervan worden naar rato van de aantallen vervoerde Nederlandse en Vlaamse loodsen aan het Nederlandse Loodswezen, respectievelijk het Vlaamse Loodswezen toegerekend. Vervolgens worden deze kosten herleid tot een vast tarief per helireis. In Scheldemonden wordt maar één soort helireis onderscheiden.

121. *Kosten helivelden*

De helivelden liggen in de zeehavengebieden Rijnmond en IJmond en maken deel uit van een locatie die ook operationeel in gebruik is voor andere doeleinden. De kosten die specifiek met het gebruik van de heli samenhangen, zoals de kosten voor de hangar, worden specifiek toegerekend aan de helireizen. De kosten voor helivelden worden per zeehavengebied geadministreerd en omgeslagen naar een vast bedrag per helireis in het betreffende zeehavengebied.

122. *Overige vervoerskosten*

De kosten betreffen vervoer van loodsen per taxi of met eigen vervoer, voornamelijk over land. Het gaat om vervoer binnen zeehavengebieden maar ook tussen zeehavengebieden in een regio. De werkelijke kosten worden per regio geadministreerd en vervolgens omgerekend naar een vast bedrag per scheepsreis in die regio.

123. *Kosten planning*

De kosten voor planning betreffen de kosten van de planning en inzet van de loodsen. Het betreft salariskosten en een opslag voor algemene personeelskosten. De planning van loodsen vindt regionaal plaats en de kosten worden dan ook regionaal geadministreerd. De kosten worden toegerekend naar zeehavengebied en scheepsreis naar rato van het aantal geloodste scheepsreizen. De opslag voor algemene personeelskosten wordt landelijk geadministreerd en omgerekend naar een landelijk vast uurtarief.

Beoordeling door de Raad

124. Uit de MvT bij de Wet markttoezicht registerloodsen blijkt dat de kosten van de categorie *beloodsen en plannen* per reis of per categorie reizen in een zeehavengebied moeten worden toegerekend.⁵¹
125. De Raad constateert dat alle genoemde kosten als bedrag per reis worden toegerekend. De Raad constateert tevens dat kostencomponenten op verschillende aggregatieniveaus worden bepaald. De kostenposten “variabele exploitatiekosten vaartuigen, kosten ligplaatsen en overige operationele locaties”, en “kosten bemanning vaartuigen en helikopters” en “helivelden” worden op het niveau van een zeehavengebied geregistreerd. De kosten van planning en de overige vervoerskosten worden op het niveau van een regio bepaald. De kosten voor afschrijving van vaartuigen en overige vaste exploitatiekosten en de kosten voor onderhoud vaartuigen en technische dienst worden landelijk geregistreerd. De landelijk en regionaal geadmistreerde kosten worden direct verdeeld over het aantal scheepsreizen in een regio. Tot slot constateert de Raad dat in geval van de toerekening van de algemene personeelskosten het kosten betreft met een indirect karakter. De MvT geeft niet specifiek aan dat deze kosten als toerekenbare kosten dienen te worden beschouwd, noch worden zij als specifieke component onder de gezamenlijke kosten benoemd.
126. Uit het voorgaande volgt dat voornoemde kostencomponenten niet allen naar een zeehavengebied worden toegerekend in die zin dat zij daar primair worden geregistreerd. Dit is gegeven de wijze waarop de activiteiten waaruit de kosten voortvloeien thans zijn georganiseerd naar het oordeel van de Raad niet te voorkomen. Zo is het overig vervoer georganiseerd op regionaal niveau en een deel van de vervoerskosten wordt veroorzaakt door vervoer tussen twee zeehavengebieden. Ook de planning is op regionaal niveau georganiseerd en de technische dienst opereert als landelijke organisatie.
127. Ondanks het voorgaande geldt dat de systematiek van het KTS voor alle voornoemde kostencomponenten kostenverbijzondering naar zeehavengebied mogelijk maakt via het terugrekenen aan de hand van het aantal scheepsreizen in de zeehavengebieden. De wet- en regelgeving verplicht niet tot primaire registratie van kosten van het beloodsen en plannen daar waar het aggregatieniveau waarop de activiteiten die deze kosten veroorzaken zijn georganiseerd afwijkt en er geen specifieke verplichting bestaat dit aggregatieniveau te veranderen. Ook in de MvT wordt geconstateerd dat een deel van de voornoemde kostencomponenten regionaal en niet op het niveau van een zeehavengebied worden bepaald. De Raad ziet op dit aspect aldus geen aanleiding om instemming op de toerekening van kosten van beloodsen en plannen te onthouden.

⁵¹ Paragraaf 4.2.1, MvT, Wet markttoezicht registerloodsen, Kamerstukken II 2006-2007, 30913, nr. 3.

128. De Raad concludeert op grond van het voorgaande dat classificeren van de algemene personeelskosten als toerekenbare kosten niet voor de hand ligt. De Raad ziet echter geen aanleiding om ten aanzien van de deze toerekening instemming te onthouden, omdat de wijze van toerekening voor deze indirecte kosten als zodanig in overeenstemming is met algemeen aanvaardbare bedrijfseconomische principes (opslagmethode) en geen afbreuk doet aan het wettelijke vereiste voor kostenoriëntatie.

4.2.3.5 Gezamenlijke kosten

129. In het hiernavolgende worden de gezamenlijke kosten als genoemd in het KTS kort beschreven. Het betreft: Gezamenlijke kosten: overige regionale en landelijke kosten, kosten publiekrechtelijke organisatie; Gezamenlijke kosten: Vermogenskosten; en Gezamenlijke kosten: FLO en FLP.

- *Gezamenlijke kosten: overige regionale en landelijke kosten, kosten publiekrechtelijke organisatie*

Wettelijke vereisten bij overige regionale en landelijke kosten, kosten publiekrechtelijke organisatie

130. De overige regionale en landelijke kosten en de kosten van de publiekrechtelijke organisatie betreffen kosten met een overhead-karakter, en vallen volgens de MvT onder de gezamenlijke kosten. Volgens de MvT kan de toerekening van de gezamenlijke kosten plaatsvinden als een opslagpercentage op de loodskosten, of als een vaste opslag op de kosten of anderszins. Ook geldt het algemene uitgangspunt van de algemeen aanvaardbare bedrijfseconomische principes.

Kosten overige regionale en landelijke kosten, kosten publiekrechtelijke organisatie volgens KTS (algemeen)

131. In het KTS is ervoor gekozen - als *algemeen* principe voor de toerekening van gezamenlijke kosten - voor een vast bedrag per reis, gedifferentieerd naar 9 scheepsklassen waarbij een weging van 1:6 wordt toegepast lineair verdeeld over de genoemde scheepsklassen. Hiermee wordt aangesloten op de differentiatie die ook voor de directe loodsuren geldt. Er is echter niet gekozen voor een procentuele opslag op de loodskosten omdat deze methodiek ertoe zou leiden dat schepen met meerdere loodsen aan boord (bijvoorbeeld in verband met sluispassages in IJmuiden) dan ook meerdere toeslagen toegerekend zouden krijgen.

132. Bij de overige regionale kosten wordt een onderscheid gemaakt tussen de “Kosten regionale ICT-systemen” en de “Algemene regionale kosten”. De kosten regionale ICT-systemen worden gebruikt voor de planning en facturering van loodsreizen en liggen daarmee in het verlengde van de activiteiten van de beloodsing en planning. Deze kosten worden toegerekend op basis van een vast bedrag per scheepsreis op het aggregatieniveau waarop de systemen operationeel zijn. Deze manier van berekenen komt overeen met de berekening van de kosten van beloodsen en plannen, die ook steeds aansluit bij het aggregatieniveau waarop de activiteiten zijn georganiseerd. De algemene regionale kosten (overhead op regioniveau) worden toegerekend op basis van een vast bedrag per regio per scheepsreis, gedifferentieerd naar de scheepsklassen.
133. De overige landelijke kosten worden toegerekend op basis van een vast landelijk bedrag gedifferentieerd naar de scheepsklassen als hiervoor in algemene zin beschreven. Dit betreft de kosten van alle landelijk opererende ICT-systemen (SAP, MS office) plus de algemene landelijke kosten (landelijke overhead).
134. De kosten van de publiekrechtelijke beroepsorganisatie betreft de kosten van de NLc. Het betreft de kosten van de landelijke beroepsorganisatie. De kosten voor de NLc, de kosten voor de regionale loodsencorporaties en de kosten voor opleidingen van aspirant-registerloodsen. Toerekening van deze kosten vindt zodanig plaats dat een vast regionaal tarief gedifferentieerd naar de scheepsklassen wordt bepaald.

Beoordeling door de Raad

135. Aangezien de gezamenlijke kosten verder weg staan van de processen van loodsen en beloodsen, staan ten aanzien van de toerekening van de gezamenlijke kosten meerdere opties open om deze kosten toe te rekenen; deze ruimte wordt door de wet ook geboden. Enerzijds wordt dezelfde differentiatie in de toerekening aan reizen in scheepsklassen gehanteerd als ook bij de directe uren geschiedt; dit is te beschouwen als een opslag en dit is een toegestane methodiek. Anderzijds is de opslag onafhankelijk van de reisafstand en van het aantal loodsen dat tijdens de reis wordt ingezet. Deze uitgangspunten zijn bedrijfseconomisch aanvaardbaar, omdat verondersteld wordt dat iedere reis in gelijke mate profiteert van de overhead, ongeacht de duur en de afstand, maar dat wel een differentiatie naar scheepsklassen wordt toegepast, conform de differentiatie in de kosten van directe loodsuren.
136. Ten aanzien van de posten “Overige regionale kosten”, “Overige landelijke kosten” en “Kosten publiekrechtelijke beroepsorganisatie” merkt de Raad op dat de kosten zo direct als mogelijk worden toegerekend (zo mogelijk regionaal, anders landelijk). Dit is in

overeenstemming met algemeen aanvaarde bedrijfseconomische principes. De Raad ziet op grond van het voorgaande geen aanleiding om instemming op dit punt te onthouden.

- *Gezamenlijke kosten: Vermogenskosten (F)*

Wettelijke vereisten ten aanzien van vermogenskosten

137. Conform het bepaalde in artikel 2.9 van het Besluit stelt de Raad bij besluit een methode vast waarop de berekening van de vermogenskosten is gebaseerd. Op 14 april 2008 heeft de Raad het WACC-besluit genomen waarin de methode en de parameters tot de berekening van de vermogenskostenvoet van het Loodswezen zijn vastgesteld. Bij dit besluit is uitgegaan van algemeen aanvaarde bedrijfseconomische principes. De hoogte van de WACC - ofwel vermogensvergoeding - is middels dit besluit vastgesteld en is geen onderwerp van instemming van dit besluit. De toegestane vermogenskosten worden bepaald door de WACC te vermenigvuldigen met de zogenoemde capital base, voor zover deze betrekking heeft op de wettelijk gereuleerde activiteiten. Specifiek ten aanzien van de capital base geldt dat deze dient te worden bepaald met inachtneming van het uitgangspunt dat waardering van materiële vaste activa plaats vindt op basis van historische uitgaafprijs (artikel 2.9, vierde lid, van het Besluit). Verder bepaalt artikel 2.7 van het Besluit dat kosten van goodwill niet mogen worden toegerekend.

Vermogenskosten in het KTS

138. De vermogenskosten worden in het KTS berekend over het gemiddelde van de capital base. Dit is het gemiddelde van de waarde aan het begin en het einde van het jaar waarvoor een tariefvoorstel wordt gedaan. In het KTS vindt de waardering van de capital base plaats op basis van historische uitgaafprijs. Voorts worden activa in aanbouw en rente derivaten niet meegenomen in de capital base. De liquide middelen en de overige posten van het netto werkkapitaal zijn genormeerd als een percentage van de omzet van de gereuleerde taken. Dit bewerkstelligt dat de omvang van deze posten beperkt is tot hetgeen benodigd is voor een normale bedrijfsvoering. Zo wordt als gevolg hiervan bijvoorbeeld een eventuele overliquiditeit niet meegenomen in de capital base.
139. De toerekening van vermogenskosten wordt in het KTS vervolgens uitgebreid gespecificeerd naar type activum binnen de capital base. De toerekening van vermogenskosten van de vaartuigen geschiedt op dezelfde wijze als de wijze waarop de afschrijvingen van de vaartuigen worden toegerekend. De toerekening van vermogenskosten van onroerend goed, pontons en installaties vindt - afhankelijk van het gebruik - per regio of landelijk plaats; de toerekening vindt plaats conform de "Overige regionale kosten" en de "Overige landelijke kosten".

De toerekening van de overige vermogenskosten vindt plaats conform het principe zoals beschreven in paragraaf 3.8 (een vast bedrag per reis en differentiatie naar scheepsklassen).

Beoordeling door de Raad

140. De Raad is van oordeel dat de bepaling van de capital base en de toerekening van vermogenskosten plaats vindt volgens wettelijke vereisten en middels algemeen aanvaarde bedrijfseconomische principes, met name het principe van de kostencausaliteit. Ook is in de beschrijving voldaan aan de vereisten van artikel 2.9, vierde lid, en artikel 2.7 van het Besluit. De Raad ziet geen aanleiding om instemming op dit punt te onthouden.

- *Gezamenlijke kosten: FLO en FLP (G)*

Wettelijke vereisten ten aanzien van de kosten van FLO en FLP

141. FLO- en FLP-verplichtingen hebben betrekking op zogeheten backservice verplichtingen voor prepensioenen van gewezen registerloodsen en personeel van het Loodswezen. De backservice is zuiver technisch gesproken ontstaan door de omzetting van een omslag- naar een kapitaaldeckingsstelsel ter dekking van de prepensioenverplichtingen.

142. Artikel 27b, tweede lid, onder b, van de Loodsenwet bepaalt dat in het KTS is opgenomen wat de wijze is waarop en de frequentie waarmee reserveringen ten behoeve van de financiering van de verplichtingen voor de FLO en FLP worden gedaan.⁵² In paragraaf 4.3 van de MvT is bepaald dat de met de FLO/FLP gemoeide kosten in de Nederlandse tarieven moeten worden doorberekend. De kosten gemoeid met de financiering van prepensioen van de Nederlandse Scheldeloodsen worden niet aan de Scheldevaart toegerekend. In de MvT is opgenomen dat de kosten van FLO/FLP als gezamenlijke kosten dienen te worden toegerekend.⁵³ Op grond van artikel 27e van de Loodsenwet stelt de Raad bij besluit een schema vast voor de stortingen ten behoeve van de financiering van de FLO- en FLP-verplichtingen. Het KTS verwijst naar dit FLO/FLP-besluit.

Toerekening van FLO/FLP-kosten in het KTS

143. De kosten worden in het KTS gecategoriseerd als gezamenlijke kosten. De in het KTS beschreven rekenmethode houdt in dat de kosten die aan zeehavengebieden worden

⁵² De verdere inhoudelijke beoordeling van de eisen die de wetgevers heeft gesteld aan de FLO/FLP-verplichtingen komen aan bod in het FLO/FLP-besluit.

⁵³ Zie paragraaf 4.2.1, MvT, Wet markttoezicht registerloodsen, Kamerstukken II 2006-2007, 30913, nr. 3.

toegerekend naar rato van de loodsgeldomzet in het desbetreffende zeehavengebied. Per zeehavengebied wordt een vast tarief per scheepsklasse voor alle geloodste reizen berekend, waarbij dezelfde klasse-indeling wordt gebruikt als elders in het KTS.

Beoordeling door de Raad

144. FLO/FLP-kosten als hier aan de orde zijn naar het oordeel van de Raad niet direct toerekenbaar aan individuele loodsreizen, omdat er geen verband bestaat tussen het aanbieden van een loodsreis in de toekomst en de oorzaak van het ontstaan van de FLO/FLP-kosten uit het verleden. Dit wordt ook bevestigd door het wettelijk kader dat de FLO/FLP-kosten als gezamenlijke (en aldus indirecte) kosten kwalificeert. Het Loodswezen kiest hier voor een combinatie van methoden die volgens de MvT zijn toegestaan, te weten een opslagpercentage en een vaste opslag per reis. Gelet op het zeer indirecte karakter van deze kosten ziet de Raad in deze keuze geen reden om instemming op dit punt van het KTS te onthouden.
145. Nadrukkelijk zij gesteld dat het precieze aandeel van de FLO/FLP-kosten in de gereuleerde tarieven mede afhankelijk is van de nadere besluiten van de Raad hieromtrent. Voornoemd oordeel heeft aldus geen betrekking op concrete in het KTS genoemde percentages of daarvan af te leiden bedragen.

4.2.3.6 Standaard kostprijzen van de wettelijk gereuleerde activiteiten

146. Het Loodswezen beschrijft in hoofdstuk 7 van het KTS hoe de kostprijzen van de verschillende gereuleerde en niet-gereuleerde diensten en taken tot stand komen. Hierin maakt zij een onderscheid tussen haar primaire taak, te weten het loodsen van schepen, overige gereuleerde activiteiten, alsmede de niet gereuleerde activiteiten die door het Loodswezen onder de bagatelbepaling zijn gebracht. Vervolgens wordt van de verschillende soorten geloodste scheepsreizen aangegeven hoe de berekening van de kostprijzen plaatsvindt.
147. Het voorgaande zorgt voor een complete beschrijving van de output van het KTS in die zin dat een volledig overzicht wordt gemaakt van de te onderscheiden standaardkostprijzen voor de gereuleerde diensten. Dit is in overeenstemming artikel 2.1 tot en met 2.4 van het Besluit.

4.3 Algehele onthouding van instemming

148. De conclusie luidt dat het Kostentoerekeningsstelsel Loodswezen 2009-2013 van de ledenvergadering van de Nederlandse Loodsencorporatie, zoals bij de Raad ingediend op 13 juni 2008 voor wat betreft de methodiek van de berekening van de arbeidskosten van de directe uren strijdig is met artikel 6, tweede lid aanhef en onder a, en artikel 6, derde lid, van de Regeling markttoezicht registerloodsen. De Raad overweegt in dit verband dat op grond van artikel 10:27 van de Algemene wet bestuursrecht goedkeuring van het stelsel slechts kan worden onthouden wegens strijd met het recht of kortweg op een grond neergelegd in (in dit geval) de Loodsenwet. Daarbij wijst de Raad erop dat het hier gaat om een zogenoemde "kan"-bepaling. Bij afweging van de betrokken belangen zal in dit geval de strijdigheid van het kostentoerekeningsstelsel met de twee genoemde wettelijke bepalingen wel degelijk dienen te leiden tot het onthouden van instemming. De genoemde bepalingen van de Regeling raken immers rechtstreeks aan één van de bedoelingen van de Loodsenwet, te weten het - ter bescherming van de belangen van de gebruikers van loodsdiensten - regelen van de grondslagen van de loodsgeldtariefstructuur en de wijze van vaststelling van dat tarief.⁵⁴

149. De Raad overweegt verder dat hij met het kostentoerekeningsstelsel, gelet op artikel 10:29, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht alleen dan gedeeltelijk zou kunnen instemmen, indien gedeeltelijke instemming⁵⁵ zou stroken met de aard en inhoud van het stelsel. Naar het oordeel van de Raad doet de mogelijkheid van gedeeltelijke instemming zich hier echter niet voor. Gedeeltelijke instemming met het stelsel zou zich immers reeds daarom niet verdragen met de aard van het stelsel, aangezien een stelsel waarmee slechts deels is ingestemd, zich niet leent voor de vaststelling van kostengeoriënteerde tarieven zoals door de wetgever is beoogd bij de artikelen 27b, eerste lid, en 27c, derde lid, van de Loodsenwet. De geconstateerde strijdigheid van het stelsel met artikel 6, tweede lid aanhef en onder a, en artikel 6, derde lid, van de Regeling dient dan ook te leiden tot algehele onthouding van de gevraagde instemming met dat stelsel. De Raad zal onder hoofdstuk 5 van dit besluit dienovereenkomstig beslissen.

⁵⁴ Paragraaf 1, MvT, Wet markttoezicht registerloodsen, Kamerstukken II 2006-2007, 30913, nr. 3.

⁵⁵ De omstandigheid dat artikel 10:29, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht spreekt van goedkeuring en niet van instemming maakt hier geen juridisch verschil, aangezien deze bepaling op grond van artikel 27b, vierde lid, Loodsenwet hier onverkort van toepassing is.

4.4 Handhavingsmaatregelen

150. Naar het oordeel van de Raad kan hij echter niet volstaan met de enkele onthouding van de gevraagde instemming met kostentoerekeningsysteem. De Raad overweegt hiertoe dat hij op grond van artikel 27f, eerste lid, van de Loodsenwet gehouden is “voor elk kalenderjaar” loodsgeldtarieven vast te stellen. In het systeem van die wet zal zodanige vaststelling voor het eerst moeten plaatsvinden ten behoeve van het kalenderjaar 2009. Nu de tarieven waarvoor de algemene raad van de Nederlandse Loodsencorporatie op grond van artikel 27c, eerste lid, Loodsenwet aan de Raad een voorstel moet doen, worden berekend met toepassing van het kostentoerekeningsysteem, is er thans derhalve voortvarendheid geboden met de totstandkoming van een aangepast systeem, dat wel aan de bij en krachtens de Loodsenwet gestelde vereisten voldoet.
151. Ook op basis van het volgende is voortvarendheid geboden. De Nederlandse Loodsencorporatie heeft op 9 juni 2008⁵⁶ juist uitstel gevraagd voor het indienen van het tariefvoorstel met als motief dat er geen kostentoerekeningssysteem beschikbaar was waar de Raad mee heeft ingestemd. Nu de Raad naar aanleiding van dit verzoek uitstel voor indiening van het tariefvoorstel heeft verleend tot 15 september 2008⁵⁷, is het van belang dat er voor die datum een kostentoerekeningssysteem voor handen is waar de Raad mee kan instemmen.
152. De Raad overweegt in dit verband dat de algemene raad van de Nederlandse Loodsencorporatie bij het vaststellen van het 13 juni 2008 ingediende kostentoerekeningsysteem zich welbewust is geweest van het feit dat het systeem op het onderwerp van de arbeidsvergoeding niet strookt met de bij of krachtens Loodsenwet daarvoor geldende vereisten zoals uitgelegd door de NMa. De Raad wijst er in dit verband in het bijzonder op dat vertegenwoordigers van de Nederlandse Loodsencorporatie tijdens een op 11 juni 2008 gehouden overleg met medewerkers van de NMa, aan hen kortweg hebben gemeld dat zij niet bereid waren het systeem op dit punt alsnog in overeenstemming te brengen met de wettelijke voorschriften zoals uitgelegd door de NMa. Daarmee heeft de Nederlandse Loodsencorporatie mede gehandeld in strijd met haar verplichting op grond van artikel 27b, eerste lid, van de Loodsenwet, om in het belang van een op de kosten gebaseerde tariefstelling een kostentoerekeningsysteem vast te stellen.

⁵⁶ Brief NLc d.d. 9 juni 2008 met kenmerk NLC/RvG/CvdB/2517.

⁵⁷ Brief van de NMa d.d. 3 juli 2008 met kenmerk 200104/7.B37.

153. De Raad leidt uit de twee voorgaande randnummers af, dat er niet alleen voortvarendheid vereist is met de gewenste aanpassing van het kostentoerekeningsstelsel van de Nederlandse Loodsencorporatie, maar dat bovendien niet aannemelijk is dat haar ledenvergadering bij het uitblijven van de inzet van handhavingsmiddelen aanleiding zal zien uit zichzelf en met voortvarendheid zodanige aanpassing ter hand te nemen. De Raad overweegt verder dat het uitblijven van zodanige voortvarende aanpassing van het stelsel nadelig zou zijn voor de gebruikers van de loodsdiensten ten behoeve van wie tijdige invoering van gereguleerde tarieven zou moeten plaatsvinden.
154. Bij onderlinge afweging van al die omstandigheden ziet de Raad geen andere mogelijkheid dan de Nederlandse Loodsencorporatie door middel van lastgeving onder dwang ertoe te bewegen alsnog een kostentoerekeningsstelsel bij de Raad in te dienen dat wel aan de wettelijke vereisten voldoet. De Raad zal onder hoofdstuk 5 van dit besluit dienovereenkomstig beslissen. Bij het opleggen van de hiervoor bedoelde last onder dwangsom zal de Raad met inachtneming van de daarbij door de Nederlandse Loodsencorporatie te doorlopen procedures een redelijke termijn stellen waarbinnen zij aan die last dient te voldoen.

4.5 Rechtsbescherming voor derden

155. De Raad overweegt ten overvloede nog het volgende. De Raad heeft in een aantal passages van dit besluit geoordeeld dat concrete, nader genoemde onderdelen van het kostentoerekeningsstelsel stroken met de bij of krachtens de Loodsenwet gestelde vereisten. Voor zover de bedoelde onderdelen ongewijzigd in het nieuwe stelsel worden overgenomen, mag de Nederlandse Loodsencorporatie aan de betreffende passages van het onderhavige besluit vertrouwen ontleen bij haar aanvraag om instemming met het nieuwe stelsel. Het onderhavige besluit brengt met de bovenbedoelde passages echter geen zodanige rechtsgevolgen teweeg, dat derden op grond daarvan nu reeds tegen dit besluit bezwaar of beroep zouden kunnen instellen. Het besluit strekt immers tot algehele onthouding van de gevraagde instemming.
156. Als gezegd, zal de ledenvergadering van de Loodsencorporatie bij de Raad een aangepaste kostentoerekeningsstelsel ter instemming moeten indienen. Eerst indien de Raad zulke instemming verleent kunnen derden daartegen op alle onderdelen rechtsmiddelen aanwenden.

5 Besluit

157. De Raad van Bestuur besluit:

- I. dat hij op grond van de overwegingen in hoofdstuk 4 van dit besluit geen instemming, als bedoeld in artikel 27b, vierde lid, van de Loodsenwet, verleent aan het Kostentoerekeningssysteem Loodswezen 2009 - 2013 van de ledenvergadering van de Nederlandse Loodsencorporatie, zoals bij de Raad van Bestuur ingediend op 13 juni 2008;
- II. dat hij op grond van de artikelen 27b, eerste lid, en 46, tweede lid, van de Loodsenwet, juncto artikel 5:32, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht, de ledenvergadering van de Nederlandse Loodsencorporatie gelast binnen acht weken na dagtekening van dit besluit het onder I. bedoelde kostentoerekeningssysteem als volgt te wijzigen en vast te stellen;
- III. dat de onder II. bedoelde wijziging eruit zal moeten bestaan dat het I. bedoelde kostentoerekeningssysteem voor wat betreft de arbeidsvergoeding van de directe uren, als bedoeld in de paragrafen 6.2.1.4 en 6.2.1.5 van het systeem, in overeenstemming wordt gebracht met artikel 6, tweede lid aanhef en onder a, en artikel 6, derde lid, van de Regeling markttoezicht registerloodsen. Meer in het bijzonder dient in het toerekeningssysteem te worden vermeld dat de te hanteren gedifferentieerde uurtarieven per scheepsklasse jaarlijks opnieuw worden bepaald op landelijk niveau uitgaande van het gemiddelde uurtarief van € 91,14 (prijsspeil 2003) en daarnaast de begrote uren per scheepsklasse, waarbij een weging van 1:6 wordt toegepast lineair verdeeld over de in het eerste lid van genoemd artikel 6 bedoelde scheepsklassen;
- IV. dat de gezamenlijke leden van de ledenvergadering van de Nederlandse Loodsencorporatie, bedoeld in artikel 6 van de Loodsenwet, een dwangsom verbeuren van € 10.000 (zegge: tienduizend euro) voor elke dag waarop de ledenvergadering geen of onvoldoende uitvoering geeft aan de hiervoor geformuleerde lastgeving. De dwangsom zal in totaal niet méér dan € 1.000.000. (zegge: één miljoen euro) bedragen.

Datum: 16 juli 2008

De Raad van Bestuur van de Nederlandse Mededingingsautoriteit,
namens deze:

w.g.

G.J.L. Zijl
Lid van de Raad van Bestuur

Tegen dit besluit kan degene wiens belang rechtstreeks bij dit besluit is betrokken, binnen zes weken na de dag van bekendmaking van dit besluit een gemotiveerd bezwaarschrift indienen bij de Raad van Bestuur van de Nederlandse Mededingingsautoriteit, Juridische Dienst, Postbus 16326, 2500 BH, Den Haag. In dit bezwaarschrift kan een belanghebbende op basis van artikel 7:1a, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht, de Raad van Bestuur van de Nederlandse Mededingingsautoriteit verzoeken in te stemmen met rechtstreeks beroep bij de administratieve rechter.