

Nederlandse Mededingingsautoriteit

BESLUIT

Nummer 103744 / 77

Betreft zaak: **Besluit ter vaststelling van de loodsgeldtarieven voor het jaar 2010**

Samenvatting

In dit besluit stelt de Raad van Bestuur van de Nederlandse mededingingsautoriteit (hierna: de Raad) opnieuw de loodsgeldtarieven voor 2010 vast. Daartoe heeft de Raad andermaal het door de Nederlandse Loodsencorporatie (hierna: NLc) op 15 juli 2009 ingediende voorstel voor de loodsgeldtarieven voor 2010 en het op 4 november 2009 ingediend bijgestelde voorstel beoordeeld.

Het besluit van 17 december 2009, waarbij de Raad de loodsgeldtarieven voor 2010 had vastgesteld, is door het College van beroep voor het bedrijfsleven (hierna: CBb) bij uitspraak van 6 december 2010 vernietigd. Het CBb was van oordeel dat de motivering van de in dit besluit opgelegde efficiëntiekorting ten aanzien van de beschikbaarheidsuren en de overhead ontoereikend was. Het CBb heeft de Raad opgedragen een nieuw besluit te nemen en alvorens dit te doen nader onderzoek te verrichten. Voor een weergave van de uitspraak van het CBb verwijst de Raad naar hoofdstuk 2 van onderhavig besluit.

De Raad heeft uitvoering gegeven aan de uitspraak van het CBb en stelt, na nader onderzoek naar de beschikbaarheidsuren en de overhead, met inachtneming van de overwegingen van het CBb opnieuw de tarieven voor 2010 vast. Mede op grond van het nader onderzoek, gebaseerd op de door de NLc verstrekte aanvullende informatie, komt de Raad tot de volgende conclusies.

Bij het ramen van het totaal aantal ingeroosterde uren (en hieruit resulterend het aantal beschikbaarheidsuren) heeft de NLc geen rekening gehouden met de voor 2010 verwachte teruggang in de vraag naar loodsdiensten. De Raad verwijst voor de nadere onderbouwing van deze conclusie naar paragraaf 6.4.3.5 van onderhavig besluit.

Het in het ingediende tariefvoorstel opgenomen aantal beschikbaarheidsuren draagt niet bij aan het bereiken van de meest efficiënte werkwijze van registerloodsen en productiviteit en kwaliteit van de loodsdienstverlening. Deze conclusie wordt onderbouwd in paragraaf 6.4. Uitgangspunten zijn dat de efficiëntie voor 2010 in ieder geval niet mag verminderen ten opzichte van de

referentiejaren 2003 en 2008, zoals in het voorstel van de NLc wel het geval was en dat registerloodsen ondernemers zijn die, net als elke andere ondernemer een zeker ondernemersrisico lopen. Hiermee strookt niet dat, zoals uit het voorstel van de NLc volgde, het risico van een teruggang in de vraag geheel afgewenteld wordt op de afnemers. Bovendien hebben de registerloodsen een monopoliepositie en is een externe efficiëntieprikkel nodig om tot een transparante en evenwichtige prijsontwikkeling te komen.

Het aantal in paragraaf 6.4.3.8.3 door de Raad vastgestelde aantal beschikbaarheidsuren is naar het oordeel van de Raad voldoende om de pieken in de vraag naar loodsdiensten op te kunnen vangen. De continuïteit en de kwaliteit van de loodsdienstverlening komen hierbij niet in het geding.

De korting op de geraamde arbeidsvergoeding als gevolg van het door de Raad lager vastgestelde aantal beschikbaarheidsuren dient, gelet op hetgeen in paragraaf 6.4.3.8.1 is overwogen, niet gecorrigeerd te worden in verband met het loodsen van schepen naar de Vlaamse Scheldehavens, de zogenaamde Scheldevaart. De korting is naar het oordeel van de Raad proportioneel en juist berekend, zoals in paragraaf 6.4.3.8.2 weergegeven is.

Na nader onderzoek en met inachtneming van de uitspraak van het CBb, kan de Raad niet vaststellen dat er met enige evidentie sprake is dat de kosten van de overhead niet voldoen aan de eisen van efficiëntie, productiviteit of kwaliteit. Anders dan in het besluit van 17 december 2009 ziet de Raad af van een korting op de overheadkosten. Voor de onderbouwing van deze conclusie verwijst de Raad naar paragraaf 6.4.5.

De verlaging van het aantal beschikbaarheidsuren resulteert in een korting op de geraamde arbeidsvergoeding voor 2010 van €4.010.999. De Raad stelt de loodsgeldtarieven voor het jaar 2010 daarmee 3,1% lager vast ten opzichte van het bijgesteld Tariefvoorstel van de NLc.

1	Inleiding en procedure.....	6
1.1	Totstandkoming besluit van 17 december 2009	6
1.2	Voorlopige voorziening en rechtstreeks beroep	8
1.3	Het Tariefbesluit 2010	9
2	Uitspraak CBB van 6 december 2010.....	11
2.1	Bevoegdheid van de Raad	11
2.2	Beschikbaarheidsuren	13
2.3	Scheldevaart.....	14
2.4	Overheadkosten.....	15
3	Wettelijk beoordelingskader.....	16
3.1	Algemene wet bestuursrecht.....	16
3.2	Wet markttoezicht registerloodsen	18
3.3	Loodsenwet.....	20
3.4	Besluit markttoezicht registerloodsen	22
3.5	Eerdere relevante besluiten van de Raad en rechterlijke uitspraken.....	22
3.5.1	WACC (Weighted Average Cost of Capital).....	23
3.5.2	Het kostentoe rekeningssysteem	23
3.5.3	FLO/FLP.....	24
4	Het Tariefvoorstel van de NLc.....	25
5	Beoordeling door de Raad.....	26
5.1	Inleiding	26
5.2	Beoordeling accountantsverklaring.....	27
5.3	Beoordeling artikel 27c, zesde lid, LW	28
5.4	Beoordeling artikel 27c, tweede en derde lid, LW.....	43
5.4.1	Redelijke tarieven.....	44
5.4.2	Non-discriminatoire tarieven.....	44
5.4.3	Kostengeoriënteerde tarieven.....	45
5.5	Beoordeling consultatie (artikel 27c, vierde lid, LW).....	46
5.5.1	Schriftelijk ingebrachte zienswijze.....	47
5.5.2	Mondeling ingebrachte zienswijzen.....	47
5.5.3	Beoordeling consultatie door de Raad.....	47
5.6	Beoordeling artikel 27d, eerste lid, LW en Bmr	48
6	Beoordeling artikel 27g LW.....	49
6.1	Inleiding	49
6.2	Algemeen beoordelingskader artikel 27g LW.....	50
6.2.1	Uitgangspunten	50
6.2.1.1	Inzet van registerloodsen.....	52
6.2.1.2	Overige kosten	54

6.2.1.3	Kwaliteit	54
6.2.2	Eerste fase: beoordeling indicatoren	55
6.2.3	Tweede fase: nader onderzoek	56
6.3	Eerste fase van het onderzoek	57
6.3.1	Conclusie van de Raad	57
6.3.2	Beoordeling indicatoren	58
6.4	Tweede fase: nader onderzoek	59
6.4.1	Conclusie van de Raad	59
6.4.2	Totale proces (eerste indicator)	60
6.4.3	Primair proces (tweede indicator)	60
6.4.3.1	Conclusie van de Raad	60
6.4.3.2	Het kostentoerekeningssysteem en het (bijgesteld) Tariefvoorstel	61
6.4.3.3	De wijze van beoordelen door de Raad	65
6.4.3.4	De door de Raad gebruikte informatie	67
6.4.3.5	Stap 1: is rekening gehouden met de vraag?	67
6.4.3.5.1	Conclusie	67
6.4.3.5.2	Inleiding	67
6.4.3.5.3	Omvang loodsenformatie	68
6.4.3.5.4	Ingeroosterde uren per individuele loods	70
6.4.3.6	stap 2: toetsing aan historische kengetallen	71
6.4.3.6.1	Conclusie	71
6.4.3.6.2	Wijze van toetsing	72
6.4.3.6.3	Verhouding tussen directe en indirecte uren	72
6.4.3.6.4	Betrouwbaarheid en bruikbaarheid gegevens 2003 en 2008	74
6.4.3.6.5	Beoordeling IPL-uren en reis- en wachturen	77
6.4.3.6.6	Beoordeling aantal beschikbaarheidsuren	78
6.4.3.7	Stap 3: aantal beschikbaarheidsuren voldoende?	81
6.4.3.7.1	Conclusie	81
6.4.3.7.2	Inleiding	81
6.4.3.7.3	Gelijkblijvende omstandigheden	83
6.4.3.7.4	Grilligheid (spreiding van het aantal loodsreizen)	84
6.4.3.7.5	Hoogte van de pieken	87
6.4.3.7.6	Onvoorspelbaarheid	90
6.4.3.7.7	Conclusie grilligheid, hoogte en onvoorspelbaarheid van pieken	90
6.4.3.7.8	Bevoegdheidsverdeling	91
6.4.3.7.9	Oproepen buiten het rooster	92
6.4.3.7.10	Continuïteit	94
6.4.3.8	Vaststellen van de korting	95
6.4.3.8.1	Scheldevaart	96
6.4.3.8.2	Proportionaliteit	100

6.4.3.8.3	Berekening korting beschikbaarheidsuren.....	101
6.4.4	Beoordeling secundaire proces (derde indicator)	102
6.4.4.1	Conclusie	102
6.4.4.2	Beoordeling derde indicator	102
6.4.5	Beoordeling ondersteunend proces (vierde indicator).....	102
6.4.5.1	Conclusie	102
6.4.5.2	Beoordelingskader ondersteunend proces.....	103
6.4.5.3	Onderzoeksmethode.....	103
6.4.5.3.1	Beoordeling kosten overhead uit (bijgesteld) Tariefvoorstel	104
7	Vaststelling van de tarieven.....	107
7.1	Inleiding	107
7.2	Tariefgrondslag.....	107
7.3	De loodsgeldtarieven per zeehavengebied	108
7.4	Het schema voor de frequentiekorting	109
7.5	De verhogings- en verlagingsfactor voor het in rekening te brengen tarief in verband met bijzondere loodsreizen	110
7.6	De loodsvergoedingen.....	110
8	Besluit	111

Besluit van de Raad van Bestuur van de Nederlandse Mededingingsautoriteit als bedoeld in artikel 27f, eerste lid, van de Loodsenwet ter vaststelling van de loodsgeldtarieven voor het jaar 2010.

1 Inleiding en procedure

1. Bij besluit van 17 december 2009¹ (hierna: besluit van 17 december 2009) heeft de Raad van Bestuur van de Nederlandse Mededingingsautoriteit (hierna: de Raad) de loodsgeldtarieven voor het jaar 2010 op grond van artikel 27f, eerste lid, van de Loodsenwet (hierna ook: LW of de Wet) vastgesteld. Hiertegen heeft het Loodswezen² rechtsreeks beroep ingesteld bij het College van Beroep voor het bedrijfsleven (hierna: CBb).
2. Het CBb heeft bij uitspraak van 6 december 2010 het besluit van 17 december 2009 vernietigd en de Raad opgedragen met inachtneming van de uitspraak een nieuw besluit te nemen. In onderhavig besluit (hierna: Tariefbesluit 2010) stelt de Raad (opnieuw) de loodsgeldtarieven vast voor het jaar 2010. In het hiernavolgende schetst de Raad de loop van de procedure voorafgaand aan het nemen van het besluit van 17 december 2009, de beroepsprocedure en de procedure voorafgaand aan het nemen van het Tariefbesluit 2010.

1.1 Totstandkoming besluit van 17 december 2009

3. Op 15 juli 2009 heeft de Raad een voorstel van de algemene raad van de Nederlandse Loodsencorporatie (hierna: NLc)³ in de zin van artikel 27c, eerste lid, LW voor de loodsgeldtarieven voor het jaar 2010 (hierna: het Tariefvoorstel) ontvangen.⁴

¹ Besluit van 17 december 2009, kenmerk 200136/88.

² Onder het Loodswezen wordt het geheel verstaan van de registerloodsen verenigd in de Nederlandse Loodsencorporatie, de vier regionale loodsencorporaties (respectievelijk Noord, Amsterdam, Rotterdam-Rijnmond en Scheldemonden) en Nederlands Loodswezen BV. met inbegrip van het daar in dienst zijnde personeel (Kamerstukken II 2002-2003, 24 036, nr. 282). Korthedshalve is "het Loodswezen" aldus de algemene noemer voor de betrokken publiekrechtelijke en privaatrechtelijke organisaties en samenwerkingsverbanden.

³ Omwille van de leesbaarheid van dit besluit worden zowel de ledenvergadering van de NLc als de algemene raad van de NLc aangeduid als: NLc.

⁴ 103744/40.

4. Het Tariefvoorstel ging als gevolg van de economische crisis uit van een sterke daling van het aantal loodsdienstverrichtingen voor 2010 ten opzichte van 2009. De Macro Economische Verkenning van het Centraal Plan Bureau (hierna: CPB) die op 15 september 2009 is gepubliceerd⁵ liet echter tekenen zien van economisch herstel. Dit beeld werd bevestigd door het aantal gerealiseerde loodsreizen in het derde kwartaal van 2009. Gelet op deze ontwikkeling heeft de Raad bij schrijven van 29 september 2009⁶ de NLc verzocht om in het kader van het Tariefvoorstel aanvullende gegevens te verstrekken, gebaseerd op de economische ontwikkelingen die zich na het ingediende voorstel van 10 juli 2009 hebben voorgedaan en er aantoonbaar toe hebben geleid dat het aantal loodsverrichtingen voor 2010 hoger zou moeten worden vastgesteld.
5. Op 4 november heeft de NLc een bijgesteld Tariefvoorstel, gedateerd 3 november 2009 (hierna: bijgesteld Tariefvoorstel) ingediend bij de Raad.⁷
6. De Raad heeft vervolgens beoordeeld of zij conform het Tariefvoorstel van de NLc en het bijgesteld Tariefvoorstel de loodsgeldtarieven kon vaststellen, dan wel, ingevolge artikel 27g LW, de tarieven in afwijking van het Tariefvoorstel en het bijgesteld Tariefvoorstel diende vast te stellen. Daartoe heeft onderzoek met betrekking tot het door de NLc ingediende Tariefvoorstel en het bijgesteld Tariefvoorstel plaatsgevonden en is overleg gevoerd tussen vertegenwoordigers van de NLc en de NMa.⁸
7. In het kader van de beoordeling van het Tariefvoorstel vanuit het oogpunt van de kostenefficiëntie heeft de Raad bij brieven van 31 augustus 2009, 7 oktober 2009 en 26 oktober 2009⁹ aanvullende informatie over mogelijke inefficiënties in het Tariefvoorstel opgevraagd bij de NLc.
8. Bij brieven van 11 september 2009, 15 oktober 2009, 2 en 30 november 2009¹⁰ heeft de NLc aanvullende informatie aan de Raad verstrekt.
9. Op 8 december 2009 is de NLc mondeling op de hoogte gesteld van de inhoud van het voorgenomen besluit van de Raad en de overwegingen die hieraan ten grondslag lagen

⁵ Gepubliceerd op <http://www.cpb.nl/nl/pub/cepmev/mev/2010/pdf/mev2010.pdf>.

⁶ 103744/46.

⁷ 103744/51.

⁸ Overleg van 26 augustus, 10, 17 en 29 september, 9 en 22 oktober, 13 en 19 november 2009.

⁹ 103744/41, 103744/47 en 103744/49.

¹⁰ 103744/44, 103744/48, 103744/50 en 103744/53.

en is de NLc verzocht gewijzigde tarieftabellen voor 2010 in te dienen. De NLc heeft op 16 december 2009 de gewijzigde tarieftabellen ingediend.¹¹

10. Bij besluit van 17 december 2009 heeft de Raad de loodsgeldtarieven voor het jaar 2010 vastgesteld. Dit besluit had uitsluitend betrekking op de loodsgeldtarieven als bedoeld in artikel 27f, eerste lid, LW. De tarieven voor overige diensten en taken als bedoeld in artikel 27f, tweede lid, LW, zijn bij afzonderlijk besluit van 26 januari 2010¹² door de Raad vastgesteld.

1.2 Voorlopige voorziening en rechtstreeks beroep

11. Tegen het besluit van 17 december 2009 heeft het Loodswezen bij schrijven van 22 december 2009¹³ bezwaar gemaakt. Per brief van gelijke datum heeft het Loodswezen een verzoek om voorlopige voorziening, strekkende tot gehele of gedeeltelijke schorsing van het besluit van 17 december 2009, ingediend bij het CBb. In haar uitspraak van 31 december 2009¹⁴ heeft het CBb het verzoek van het Loodswezen afgewezen.
12. Bij schrijven van 25 februari 2010¹⁵ heeft het Loodswezen een aanvullend bezwaarschrift ingediend tegen het besluit van 17 december 2009. Hierin heeft het Loodswezen de Raad verzocht in te stemmen met rechtstreeks beroep bij het CBb, conform artikel 7:1a van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb). Bij besluit van 17 maart 2010¹⁶ heeft de Raad met dit verzoek ingestemd. Het bezwaarschrift van het Loodswezen is als beroepschrift doorgezonden naar het CBb.
13. Op 2 juli 2010 heeft het onderzoek ter zitting plaatsgehad. Bij uitspraak van 6 december 2010¹⁷ heeft het CBb het beroep gegrond verklaard, het besluit van 17 december 2009 vernietigd en de Raad opgedragen opnieuw over het bijgesteld Tariefvoorstel te beslissen, met inachtneming van de uitspraak. De inhoud van de uitspraak is in hoofdstuk 2 weergegeven.

¹¹ 103744/58.

¹² 103412/2.

¹³ 103744/70.

¹⁴ LJN: BL3132.

¹⁵ 103744/38.

¹⁶ 103746_2/1.

¹⁷ LJN: BO6669.

1.3 Het Tariefbesluit 2010

14. Het CBb heeft geoordeeld dat het besluit van 17 december 2009 op drie onderdelen onvoldoende gemotiveerd is en heeft daarom het besluit vernietigd. De Raad is opgedragen opnieuw te beslissen over de loodsgeldtarieven 2010. In het kader van het nieuw te nemen besluit heeft het CBb de Raad opgedragen nader onderzoek te doen. Met onderhavig besluit geeft de Raad uitvoering aan de uitspraak van het CBb en stelt derhalve, met inachtneming van deze uitspraak, de loodsgeldtarieven voor het jaar 2010 opnieuw vast. In dit besluit wordt beoordeeld of de Raad conform het Tariefvoorstel van de NLc en het bijgesteld Tariefvoorstel de loodsgeldtarieven kan vaststellen, dan wel, ingevolge artikel 27g LW, de tarieven in afwijking van het Tariefvoorstel en het bijgesteld Tariefvoorstel dient vast te stellen.
15. Op 15 februari 2011 heeft een overleg plaatsgevonden tussen de NLc, de Raad en de Vervoerkamer van de NMa, waarbij onder meer is gesproken over de uitspraak van het CBb.¹⁸
16. Bij schrijven van 3 maart 2011¹⁹ gericht aan de NLc heeft de Raad aangekondigd in het kader van het nieuw te nemen tariefbesluit een aantal onderzoeken uit te voeren. Met deze onderzoeken geeft de Raad uitvoering aan de uitspraak van het CBb.
17. De Raad heeft Ernst & Young Advisory (hierna: E&Y) verzocht een onderzoek uit te voeren naar de overheadkosten van het Loodswezen. In het kader van deze opdracht heeft E&Y informatie opgevraagd bij de NLc. E&Y heeft, mede naar aanleiding van de antwoorden van de NLc, overleg gevoerd met de NLc. De bevindingen van E&Y zijn in een onderzoeksrapport neergelegd. De NLc is in de gelegenheid gesteld om op het eindconcept van dit rapport te reageren. De reactie van de NLc is in het rapport verwerkt. Op 23 juni 2011 heeft de Raad het definitieve onderzoeksrapport ontvangen.²⁰
18. Daarnaast heeft de Raad per brief van 1 april 2011²¹ de NLc in het kader van het onderzoek naar de zogenaamde beschikbaarheidsuren diverse vragen gesteld. Bij schrijven van 14 april 2011²² heeft de NLc een reactie op deze vragen gegeven. Naar

¹⁸ 103746_2/1

¹⁹ 103744/2.

²⁰ 103744/67.

²¹ 103744/8.

²² 103744/10.

aanleiding hiervan heeft de Raad bij schrijven van 18 mei 2011²³ nadere vragen gesteld aan de NLc. Het antwoord op deze vragen is op 6 juni 2011 van de NLc ontvangen.²⁴ Op 8 juni 2011 is overleg gevoerd tussen vertegenwoordigers van de NLc en de NMa inzake het onderzoek naar de beschikbaarheidsuren. Van deze bijeenkomst is verslag opgemaakt en het verslag is tezamen met enkele afrondende vragen bij brief van 10 juni aan de NLc toegestuurd.²⁵ De NLc heeft bij brief van 20 juni op dit verslag gereageerd en de vragen beantwoord.²⁶

19. In het kader van het onderzoek naar de beschikbaarheidsuren voor de Scheldevaart heeft de Raad per brief van 28 april 2011²⁷ enkele vragen gesteld aan de Regionale Loodsencorporatie (hierna: RLc) Scheldemonden. Deze vragen zijn door de RLc Scheldemonden per brief van 17 mei 2011 beantwoord.²⁸ Naar aanleiding van deze antwoorden is er op 25 mei 2011 overleg gevoerd tussen vertegenwoordigers van de NLc en de NMa. Van deze bijeenkomst is een verslag opgemaakt. Dit verslag is tezamen met enkele nadere vragen per brief van 31 mei 2011 aan de RLc Scheldemonden toegezonden.²⁹ Per brief van 9 juni 2011 heeft de RLc Scheldemonden gereageerd op het verslag en de nadere vragen beantwoord.³⁰
20. Doordat de RLc Scheldemonden de opgevraagde overeenkomsten tussen het Loodswezen en het Vlaams Gewest niet aan de Raad had toegezonden, heeft de Raad bij schrijven van 10 juni 2011³¹ nogmaals om deze overeenkomsten verzocht. Op 17 juni 2011 heeft de Raad de overeenkomsten alsnog ontvangen.³²
21. Per brief van 28 april 2011³³ heeft de NLc, gelet op de in artikel 4.21, tweede lid, van het Besluit markttoezicht registerloodsen (hierna: Bmr) gestelde termijn van 20 weken, de Raad in gebreke gesteld wegens het niet tijdig nemen van het nieuwe tariefbesluit 2010. Op 13 mei 2011³⁴ heeft de NLc beroep ingesteld bij het CBb tegen het niet tijdig nemen

²³ 103744/19.

²⁴ 103744/28.

²⁵ 104744/30.

²⁶ 103744/37.

²⁷ 103744/15

²⁸ 103744/20

²⁹ 103744/24

³⁰ 103744/29.

³¹ 103744/32.

³² 103744/36.

³³ 103744/16.

³⁴ 103744/54.

van het nieuwe tariefbesluit. Ten tijde van het nemen van onderhavig besluit had het CBb nog geen uitspraak gedaan.

22. Bij email van 24 juni 2011³⁵ is de NLc op de hoogte gesteld van de voorgenomen korting van de Raad en is de NLc verzocht gewijzigde tarieftabellen voor 2010 in te dienen, waarbij rekening is gehouden met hetgeen door de Raad in dit besluit is overwogen. Op 24 juni 2011 heeft de NLc naar aanleiding van voornoemd verzoek haar zienswijze gegeven op de voorgenomen korting.³⁶ De NLc heeft op 1 juli 2011 de gewijzigde tarieftabellen aan de Raad gezonden.³⁷
23. Bij onderhavig besluit van 7 juli 2011 heeft de Raad de loodsgeldtarieven voor het jaar 2010 vastgesteld.

2 Uitspraak CBb van 6 december 2010

24. In het hiernavolgende worden de overwegingen van het CBb weergegeven. In hoofdstuk 3 wordt vervolgens het beoordelingskader geschetst dat volgt uit de wet- en regelgeving, andere relevante besluiten van de Raad en de overige relevante rechterlijke uitspraken.

2.1 Bevoegdheid van de Raad

25. Ten aanzien van de bevoegdheid van de Raad om op grond van artikel 27g, eerste lid, aanhef en onder b, LW een besluit vast te stellen dat afwijkt van het door NLc gedane tariefvoorstel, indien het voorstel in onvoldoende mate bijdraagt aan het bereiken van de meest efficiënte werkwijze van registerloodsen en de productiviteit en kwaliteit van de loodsdienstverlening, heeft het CBb geoordeeld dat de bevoegdheid van de Raad niet beperkt is tot een marginale beoordeling van de door de NLc voorgestelde tarieven. De Raad heeft bij toepassing van artikel 27g van de Wet beoordelingsvrijheid.³⁸ Anderzijds overweegt het CBb dat de vrijheid van de Raad bij het beoordelen van tariefvoorstellen niet onbegrensd is. Het CBb overweegt in dat kader het volgende.

³⁵ 103744/66.

³⁶ 103744/73.

³⁷ 103744/76.

³⁸ Zie LJN BO6669, ro. 3.2.4.

26. Uit het in artikel 27g, eerste lid, aanhef en onder b, LW neergelegde criterium, namelijk dat het voorstel in voldoende mate bij moet dragen aan het bereiken van de meest efficiënte werkwijze van registerloodsen en de productiviteit en kwaliteit van de loodsdienstverlening, vloeit naar het oordeel van het CBb voort dat met enige evidentie moet blijken dat een bepaalde post niet aan dit criterium voldoet, wil de Raad ten aanzien van die post van het tariefvoorstel kunnen afwijken.³⁹ Daartoe overweegt het CBb meer in het bijzonder dat uit de formulering van het criterium volgt dat de Raad – aan de hand van redelijk duidelijke ideeën daarover, welke in samenspraak met onder meer de betrokken loodsencorporaties zijn ontwikkeld – een heldere en op haar aanvaardbaarheid toetsbare opvatting dient te hebben
- over wat de meest efficiënte werkwijze van registerloodsen is;
 - over welke factoren al dan niet bijdragen aan de productiviteit en kwaliteit van de loodsdienstverlening; en
 - over het verband, op korte maar ook op langere termijn, tussen tariefvoorstellen en het bereiken van de meest efficiënte werkwijze, de productiviteit en de kwaliteit van de dienstverlening; alsook
 - over het verband tussen werkwijze, productiviteit en kwaliteit.
27. Het CBb overweegt dat alleen tegen de achtergrond van een dergelijk kader kan worden getoetst of de Raad redelijkerwijs heeft kunnen concluderen dat een voorstel “in onvoldoende mate bijdraagt” aan de in randnummer 26 genoemde factoren. Als uitgangspunten die mede bepalend moeten worden geacht voor het toetsingskader dat wordt gehanteerd noemt het CBb dat besparingen op de factor arbeid vooral behaald worden door het aantal loodsverrichtingen over een zo klein mogelijk aantal loodsen te verdelen en dat op de overige kosten de algemene raad in beginsel zelf kan besparen in de door hem gewenste omvang en het door hem gewenste tempo. Het CBb acht in dit kader voorts van belang dat de wetgever de mogelijkheid van het opleggen van een generieke efficiëntiekorting door de Raad uitdrukkelijk van de hand heeft gewezen. Daarbij heeft blijkens de wetsgeschiedenis een rol gespeeld de ervaring dat het beloodsingsproces als zodanig redelijk efficiënt verloopt. In de wetsgeschiedenis is voorts overwogen dat dit niet betekent dat geheel geen efficiëntie meer te bereiken zou zijn. Dit zal de Raad door enig onderzoek moeten vaststellen.
28. Het CBb heeft vastgesteld dat de Raad de beoordeling van het tariefvoorstel heeft gebaseerd op een onderzoek naar de verschillende posten in dit voorstel en daarover een gemotiveerd oordeel heeft gegeven, dat heeft geleid tot afwijking op een aantal onderdelen van het tariefvoorstel. De verschillende in geding zijnde onderdelen

³⁹ Zie ro. 3.2.4.

(korthedshalve aangeduid als: beschikbaarheidsuren, Scheldevaart en overhead) zijn separaat door het CBb beoordeeld.

2.2 Beschikbaarheidsuren

29. Het CBb stelt vast dat niet in geschil is dat de Raad bij zijn beoordeling van het tariefvoorstel de jaren 2003 en 2008 als referentiejaar heeft gehanteerd. Vast staat dat de verhouding tussen het aantal beschikbaarheidsuren en het aantal directe loodsuren in 2010 (1,97) is gestegen ten opzichte van 2003 (1,59) en 2008 (1,53). Verder is niet in geschil dat in 2010 naar verwachting in totaal minder loodsdiensten noodzakelijk zijn dan in voorgaande jaren als gevolg van een vermindering van de vraag naar loodsdiensten. Het geschil betreft de vraag of en zo ja, welke gevolgen deze vermindering van het aantal directe loodsuren moet hebben voor het aantal beschikbaarheidsuren.⁴⁰
30. Het CBb is van oordeel dat het feit dat in het kostentoerekeningssysteem wordt uitgegaan van een urensystematiek niet betekent dat ook het totale aantal uren dat loodsen worden ingeroosterd, zou zijn vastgelegd, in die zin dat geen wijziging ten opzichte van eerdere jaren mogelijk is. Het op deze wijze vastleggen van het aantal roosteruren heeft tot gevolg dat een afname van het aantal directe loodsuren vanzelf leidt tot een navenante toename van het aantal beschikbaarheidsuren. Een dergelijk automatisme kan leiden tot een inzet van loodsen die niet als de meest efficiënte kan worden beschouwd zonder dat de Raad daartegen zou kunnen optreden. Het CBb is van oordeel dat dit in strijd zou zijn met artikel 27g, eerste lid, onder b, LW.
31. Daarentegen kan het laten meebewegen van de inroostering van loodsen met de geraamde vraag naar loodsdiensten, naar het oordeel van het CBb, wel bijdragen aan de meest efficiënte werkwijze, indien daarmee de inzet van loodsen zo goed mogelijk wordt afgestemd op de vraag en aldus voorkomen wordt dat onnodige kosten in de tarieven worden opgenomen. Gelet hierop is een verlaging van het aantal ingeroosterde uren ten opzichte van een eerder jaar naar het oordeel van het CBb op zichzelf niet in strijd met het kostentoerekeningssysteem of artikel 27g LW.
32. Het geschil spitst zich toe op de vraag welke minimum beschikbaarheid van loodsen noodzakelijk is om pieken in het scheepvaartaanbod te kunnen opvangen. Partijen zijn het er over eens dat een adequate loodsdienstverlening vereist dat op ieder moment en iedere plaats in de vraag naar loodsdiensten moet kunnen worden voorzien. De

⁴⁰ Zie r.o. 3.3.4.

hiervoor benodigde minimum beschikbaarheid van loodsen stelt aldus een grens aan de te bereiken efficiëntie.

33. Het CBb is van oordeel dat de Raad in het licht van de stellingen van de NLc, die zij onder meer in een brief van 30 november 2009⁴¹ aan de Raad nader hebben onderbouwd, onvoldoende heeft gemotiveerd welke minimum beschikbaarheid van loodsen noodzakelijk is om pieken in het scheepvaartaanbod te kunnen opvangen. Hetgeen hierover in het bestreden besluit is opgemerkt, is voornamelijk gebaseerd op veronderstellingen in plaats van op een feitelijke analyse van deze problematiek. Een dergelijke, meer gedetailleerde analyse is volgens het CBb aangewezen, nu de kwaliteit van de dienstverlening van loodsen in het geding is indien de vereiste minimum beschikbaarheid van loodsen niet kan worden gewaarborgd. Gelet hierop is de conclusie van de Raad dat de verhouding tussen het aantal beschikbaarheidsuren en het aantal directe uren in 2010 hetzelfde kan zijn als in 2003 naar het oordeel van het CBb onvoldoende gemotiveerd. Het CBb heeft de Raad om die reden opgedragen een nieuw besluit te nemen en alvorens dit besluit te nemen, in overleg met het Loodswezen, naar vorenstaande aspecten nader onderzoek te doen.
34. De Raad heeft, met inachtneming van de uitspraak van het CBb, in paragraaf 6.4.3 van dit besluit nader gemotiveerd dat de verhouding tussen het aantal beschikbaarheidsuren en het aantal directe uren in 2010 hetzelfde kan zijn als in 2003, zonder dat daarbij de kwaliteit van de loodsdienstverlening in het geding is.

2.3 Scheldevaart

35. Het CBb stelt vast dat tussen partijen in geschil is de wijze waarop de Raad in het besluit van 17 december 2009 ten aanzien van de arbeidsvergoeding de efficiëntiekorting heeft toegepast.⁴² Deze korting is berekend over het door de Raad vastgestelde aantal beschikbaarheidsuren. Hierbij heeft de Raad geen onderscheid gemaakt tussen beschikbaarheidsuren die aan de Scheldevaart toegerekend moeten worden en overige beschikbaarheidsuren. De berekening is uitgevoerd over het totale aantal beschikbaarheidsuren. Deze rekenwijze vloeit voort uit de wijze waarop de Raad de in het kostentoerekeningssysteem gehanteerde restpostmethodiek uitlegt.
36. Het CBb volgt deze uitleg niet. Uit het kostentoerekeningssysteem leidt het CBb af dat de ten behoeve van het Nederlandse aandeel in de Scheldevaart gemaakte kosten worden afgetrokken van de totale kosten van het Loodswezen in de regio

⁴¹ 103744/53.

⁴² Zie r.o. 3.4.3.

Scheldemonden (dat wil zeggen Nederlandse wethavens en 27,5% Scheldevaart). Het verschil, de kosten van Nederlandse havens, moet worden gedekt uit de tarieven naar de Nederlandse havens. Een systematiek, waarbij de totale kosten van het Loodswezen worden verminderd met, zoals de Raad gesteld heeft, de opbrengsten van de Scheldevaart, lijkt naar het oordeel van het CBb geen steun te vinden in het kostentoerekeningssysteem, en is daarin in ieder geval niet expliciet beschreven.

37. Het CBb is van oordeel dat de Raad in het bestreden besluit ten onrechte niet heeft gemotiveerd waarom de door hem toegepaste efficiëntiekorting ook moet worden berekend over de beschikbaarheidsuren ten behoeve van de Scheldevaart, terwijl deze methodiek niet lijkt te volgen uit het kostentoerekeningssysteem waarmee hij heeft ingestemd. Het besluit van 17 december 2009 is door het CBb op het punt van de berekening van de efficiëntiekorting ten aanzien van de arbeidsvergoeding vernietigd. In het nieuw te nemen besluit zal de Raad inzichtelijk moeten maken of en waarom het toepassen van een efficiëntiekorting over alle beschikbaarheidsuren, derhalve ook over de uren die aan de Scheldevaart toegerekend moeten worden, gerechtvaardigd is.
38. De Raad motiveert in paragraaf 6.4.3.8 dat rechtstreeks uit het kostentoerekeningssysteem volgt dat de efficiëntiekorting berekend dient te worden over het totaal aantal beschikbaarheidsuren, ongeacht het aantal beschikbaarheidsuren dat door het Loodswezen in de praktijk aan de Scheldevaart wordt toegerekend.

2.4 Overheadkosten

39. In geschil is de korting van €884.970 die de Raad ten opzichte van het bijgestelde Tariefvoorstel heeft toegepast op de overheadkosten van het Loodswezen. Artikel 27g, eerste lid, aanhef en onder b, LW vereist volgens het CBb dat, wil de Raad ten aanzien van een bepaalde post afwijken van het tariefvoorstel, met enige evidentie sprake dient te zijn dat die post niet voldoet aan eisen van efficiëntie, productiviteit of kwaliteit.⁴³ Daarbij acht het CBb van belang dat de wetgever het opleggen van een generieke efficiëntiekorting van de hand heeft gewezen, maar enig onderzoek door NMa eist ter onderbouwing van zijn oordeel over de mate van efficiëntie. In het licht hiervan acht het CBb de argumentatie in het bestreden besluit te globaal en te weinig gebaseerd op een specifieke beoordeling van de verschillende (sub)posten van de overheadkosten om de conclusie, dat niet is voldaan aan de in artikel 27g, eerste lid, aanhef en onder b, LW neergelegde eisen, te kunnen dragen.

⁴³ Zie r.o. 3.5.4.

40. De Raad heeft derhalve ten onrechte bij de onderbouwing van zijn conclusie op dit punt nagelaten een specifieke beoordeling van de kostenposten die voor een stijging zorgen, te betrekken. Wanneer de Raad ten aanzien van deze kosten een korting wil toepassen – die direct van invloed is op de bedrijfsvoering van het Loodswezen – dan dient dat naar het oordeel van het CBb gebaseerd te zijn op een meer indringend en specifiek onderzoek naar deze kosten dan waarvan in het besluit van 17 december 2009 blijkt is gegeven. Daarbij komt dat het Loodswezen gemotiveerd heeft waarom volgens hem bij specifieke subposten een kostenstijging moet plaatsvinden. Het CBb overweegt voorts dat de door de Raad gehanteerde norm van 1% (de consumentenprijsindex) niet is gebaseerd op de toepasselijke wet- en regelgeving. Volgens het CBb krijgt de door de Raad toegepaste efficiëntiekorting het karakter van een generieke doelmatigheidskorting, die zoals overwogen door de wetgever niet toelaatbaar wordt geacht. Het CBb vernietigt het besluit van 17 december 2009 op het punt van de toegepaste efficiëntiekorting op de overheadkosten.
41. In paragraaf 6.4.5 concludeert de Raad, mede op basis van nader onderzoek, dat niet vastgesteld kan worden dat er met enige evidentie sprake is dat de kosten van de overhead niet voldoen aan de eisen van efficiëntie, productiviteit of kwaliteit. Dit is voor de Raad reden om, anders dan in het besluit van 17 december 2009, af te zien van een korting op de overheadkosten.

3 Wettelijk beoordelingskader

3.1 Algemene wet bestuursrecht

42. Uit de systematiek van het bestuursrecht volgt dat in het geval een besluit in zijn geheel vernietigd is, het vernietigde besluit geacht moet worden in juridische zin nooit te hebben bestaan en de daaraan verbonden rechtsgevolgen met terugwerkende kracht ongedaan worden gemaakt. In het onderhavige geval betekent dit dat, nu het CBb het gehele besluit van 17 december 2009 vernietigd heeft, het besluit van 17 december 2009 geacht moet worden nooit te hebben bestaan en derhalve de tarieven voor 2010 geacht moeten worden niet te zijn vastgesteld. Dit brengt met zich dat de Raad thans opnieuw de tarieven voor 2010 dient vast te stellen.
43. Materieel blijft het besluit van 17 december 2009 echter van betekenis. In 2010 is dit de grondslag geweest waarop het Loodswezen de loodsgeldtarieven heeft geïnd. Dit geldt ook voor de periode tussen 6 december 2010, zijnde de dag van de uitspraak van het CBb, tot en met 31 december 2010. Het CBb heeft bepaald dat voor deze periode de

tarieven uit het vernietigde besluit van 17 december 2009 aan de gebruikers in rekening kunnen worden gebracht.⁴⁴

44. Ingevolge artikel 3:2 van de Awb dient de Raad bij de voorbereiding van een besluit de nodige kennis omtrent de relevante feiten en de af te wegen belangen te vergaren. Dit zorgvuldigheidsbeginsel brengt met zich mee dat besluiten in beginsel gebaseerd moeten worden op actuele feiten en omstandigheden. Bij het opnieuw vaststellen van de tarieven voor 2010 zou de Raad in beginsel uit moeten gaan van het recht en de feiten zoals die zijn ten tijde van het nemen van het onderhavige besluit, dat wil zeggen medio 2011.
45. Het gebruik van de meest recente gegevens (bijvoorbeeld de realisatiegegevens over 2010) gaat, naar het oordeel van de Raad, echter in tegen de wettelijke systematiek van de tariefstelling. Immers, de Loodsenwet gaat uit van een systeem waarbij de tarieven voorafgaand aan het jaar waarin zij gelden worden vastgesteld op basis van een tariefvoorstel van de NLC. Om kostenconformiteit zo veel mogelijk te benaderen moet elk voorstel enerzijds zijn gebaseerd op de financiële verantwoording over het jaar voorafgaand aan het jaar waarin het voorstel wordt gedaan, en anderzijds een aantal ramingen bevatten op basis waarvan de tarieven voor het opvolgende jaar kunnen worden vastgesteld. Na afloop van elk kalenderjaar volgt een specifieke financiële verantwoording die weer de basis vormt voor een nieuw tariefvoorstel voor het opvolgende jaar. De consequentie van dit stelsel is dat verschillen tussen geraamde en werkelijke kosten, maar ook de indexeringen, na verloop van twee kalenderjaren in positieve of in negatieve zin in de tarieven doorwerken. Nu de Loodsenwet geen voorziening voor nacalculatorische verrekeningen bevat in het geval gedurende of na afloop van dat jaar blijkt dat de realisaties afwijken van de ramingen (met uitzondering van artikel 27c, zesde lid, onder i, LW), is de consequentie van het stelsel ook dat positieve en negatieve effecten gedurende de periode van twee jaar ten bate of ten laste van het Loodswezen komen.⁴⁵
46. De NLC heeft, in haar brieven van 10 maart en 14 april 2011, ook onderschreven dat de wettelijke systematiek zich verzet tegen een toetsing van het bijgestelde Tariefvoorstel aan de meest recente gegevens.⁴⁶
47. Gelet op het voorgaande gaat de Raad thans bij vaststelling van de tarieven voor 2010 uit van de gegevens die ten tijde van het nemen van het vernietigde besluit van

⁴⁴ Zie r.o. 4.2.

⁴⁵ Kamerstukken II 2006-2007, 30 913, nr. 3, p. 23.

⁴⁶ 103744/3 en 103744/10.

17 december 2009 bekend waren, dan wel hadden kunnen zijn. De hernieuwde beoordeling zal zich beperken tot die onderdelen van het besluit van 17 december 2009 die worden bestreken door de beroepsgronden die tot vernietiging daarvan hebben geleid. De Raad zal uitvoering geven aan de uitspraak van het CBB en dienovereenkomstig beslissen. Op de onderdelen die geen onderwerp waren van de beroepsprocedure zal de Raad in beginsel beslissen overeenkomstig het vernietigde Tariefbesluit 2010.

3.2 Wet markttoezicht registerloodsen

48. Op 1 januari 2008 is de Wet markttoezicht registerloodsen⁴⁷ (hierna: Wmr) in werking getreden.⁴⁸ Bij deze wet is een aantal bepalingen van de Loodsenwet gewijzigd, zijn nieuwe bepalingen aan die wet toegevoegd en is het markttoezicht op de registerloodsen opgedragen aan de Raad.
49. Uit de memorie van toelichting bij de Wmr⁴⁹ blijkt waarom de wetgever het noodzakelijk vond een ingrijpend toezichtsregime voor het Loodswezen in het leven te roepen.
50. Sinds de verzelfstandiging van het Loodswezen in 1988 is het aanbod van dienstverlening door de wetgever aan de registerloodsen opgedragen. Deze groep van private ondernemers kan uit mededingingsoogpunt worden beschouwd als een collectief monopolie.⁵⁰ De Raad benadrukt dat registerloodsen ondernemers zijn, die, net als elke andere ondernemer, een zeker ondernemersrisico lopen en deze, bij verwezenlijking daarvan, dienen te dragen, zonder deze (geheel) af te wentelen op hun afnemers.
51. Op een markt die een monopolie kent acht de wetgever externe beïnvloeding noodzakelijk om een behoorlijke verhouding tussen prijs en kwaliteit te bewerkstelligen. Aangezien de scheepvaart een wettelijke verplichting heeft gebruik te maken van de loodsdienstverlening, heeft de afnemer van deze dienst noch ten aanzien van het enkele gebruik van de dienst, noch ten aanzien van de dienstverlener enige keuzevrijheid. Omdat er bij het loodsen van zeeschepen geen werkelijke alternatieven zijn voor het bestaande aanbod, ontbreekt bij de aanbieder een belangrijke externe prikkel om kritisch te zijn op de prijsstelling. Een dergelijke markt, die wordt gekenmerkt door een

⁴⁷ Stb. 2007, 559.

⁴⁸ Stb. 2007, 560.

⁴⁹ Kamerstukken II 2006-2007, 30 913, nr. 3.

⁵⁰ Kamerstukken II 2006-2007, 30 913, nr. 3, p. 1.

- verplichting tot afname van diensten bij één collectieve aanbieder, rechtvaardigt een, in vergelijking met andere sectoren, ingrijpend toezicht. Daar komt bij dat ook aan de vraagzijde geen sprake is van een of meer marktpartijen die een werkelijk sterke machtspositie kunnen uitoefenen, en die zodoende
52. vanuit een positie van gelijkwaardigheid met de aanbieder kunnen onderhandelen.⁵¹
53. Een belangrijke rol bij het toezicht speelt dat prestatie en kosten meer met elkaar in overeenstemming moeten worden gebracht, waarbij bovendien rekening moet worden gehouden met efficiencyfactoren.⁵²
54. De wetgever stelt vervolgens dat bij de loodsdiensverlening sprake is van een aantal aan de specifieke met deze markt verbonden doelstellingen van algemeen en sectoraal belang, die van invloed waren op de keuze van het type toezicht en de daarbij behorende instrumenten.⁵³ Eén van de doelstellingen is dat het Loodswezen moet worden gestimuleerd om behaalde efficiencyvoordelen niet alleen aan de eigen organisatie, maar ook aan de sector ten goede te laten komen.
55. Ondanks dat het Loodswezen volgens de wetgever tussen 1988 en de totstandkoming van de Wet markttoezicht registerloodsen efficiënter is gaan werken, heeft zij de daarmee behaalde financiële voordelen echter grotendeels ten goede laten komen aan de eigen organisatie, en slechts in beperkte mate aan de sector. Er kan niet gesproken worden van een transparante en evenwichtige prijsontwikkeling. Transparantie en evenwicht in de prijsontwikkeling kan beter worden bereikt wanneer een onafhankelijke toezichthouder het tarief gaat vaststellen aan de hand van zo objectief mogelijke maatstaven. Bij de vaststelling van de tarieven moet bovendien de mogelijkheid tot het opleggen van een efficiencyprikkel zijn ingebouwd. Dit stimuleert het Loodswezen de kosten zo laag mogelijk te houden en investeringsbeslissingen zorgvuldig te overwegen. Bovendien ontstaat voor het Loodswezen op die manier een prikkel om in dergelijke situaties de omzetsijging niet als vanzelfsprekend te vertalen in een stijging van de vergoeding voor arbeid. Dit hoeft niet te leiden tot een ongerechtvaardigd verlies van eigen vrijheid en verantwoordelijkheid van het Loodswezen voor de eigen bedrijfsvoering.⁵⁴

⁵¹ Kamerstukken II 2006-2007, 30 913, nr. 3, p. 8 en 9.

⁵² Kamerstukken II 2006-2007, 30 913, nr. 3, p. 9.

⁵³ Kamerstukken II 2006-2007, 30 913, nr. 3, p. 8 t/m 11.

⁵⁴ Kamerstukken II 2006-2007, 30 913, nr. 3, p. 10.

3.3 Loodsenwet

56. In artikel 27a LW is bepaald dat de loodsgeldtarieven en de tarieven voor 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 hoofdstuk VIA (Tarieven en markttoezicht).
57. Ingevolge artikel 27c, eerste lid, LW doet de NLc een voorstel aan de Raad voor de tarieven en vergoedingen voor de diensten en taken, bedoeld in artikel 27a LW.
58. Een tariefvoorstel dient ingevolge het tweede lid van artikel 27c LW te worden opgesteld met inachtneming van het uitgangspunt dat elk afzonderlijk tarief redelijk en non-discriminatoir is. Het derde lid van dit artikel voegt daaraan toe dat het Tariefvoorstel voor de loodsgeldtarieven wordt opgesteld met inachtneming van de volgende uitgangspunten:
 - a. de loodsgeldtarieven zijn voor het geheel kostengeoriënteerd, en
 - b. bij een voorstel voor gedifferentieerde aanpassing van de tarieven per zeehavengebied wordt een bijdrage geleverd aan een meer kostengeoriënteerd tarief per individueel schip.
59. Voorafgaand aan het indienen van een voorstel bij de Raad moet ingevolge artikel 27c, vierde lid, LW een zienswijze aangevraagd worden aan een bij ministeriële regeling te bepalen aantal regionale overlegcommissies, bestaande uit het bestuur van de desbetreffende regionale loodsencorporatie, vertegenwoordigers van openbare lichamen, betrokken bij het bestuur van een of meer zeehavens en representatieve organisaties van ondernemers in het scheepvaart- en havenbedrijf.
60. In artikel 3 van de Regeling markttoezicht registerloodsen (hierna: Rmr) zijn de regionale overlegcommissies aangewezen.
61. Ingevolge artikel 27c, vijfde lid, LW is een voorstel met betrekking tot de loodsgeldtarieven mede gebaseerd op de financiële verantwoording van het aan de indiening voorafgaande kalenderjaar en heeft het betrekking op het volgende kalenderjaar.
62. In artikel 27c, zesde lid, LW is bepaald dat een tariefvoorstel ten minste moet bevatten:
 - a. een raming van alle in het desbetreffende kalenderjaar te leveren loodsverrichtingen per tarief en het voorgenomen kwaliteitsniveau;

- b. een raming van de met de loodsverrichtingen, bedoeld onder a, te behalen omzet, die mede is gebaseerd op de daadwerkelijk gerealiseerde omzet in het kalenderjaar voorafgaande aan het kalenderjaar waarin het voorstel wordt gedaan;
 - c. een raming van de arbeidsvergoeding die is gebaseerd op de daadwerkelijk ontvangen vergoeding in het kalenderjaar voorafgaande aan het kalenderjaar waarin het voorstel wordt gedaan;
 - d. een raming van de wijzigingen in de kosten van de materiële vaste activa, de geraamde investeringen en het geraamde rendement;
 - e. een raming van de overige omzet en kosten, die mede is gebaseerd op de daadwerkelijk gerealiseerde omzet en kosten in het kalenderjaar voorafgaande aan het kalenderjaar waarin het voorstel wordt gedaan;
 - f. een raming van de kosten, de stortingen en het rendement van de gestorte bedragen, gemoeid met de verplichtingen, bedoeld in artikel 26, tweede lid, onder a, voor het desbetreffende kalenderjaar;
 - g. een raming van de voor het desbetreffende kalenderjaar voorziene algemene besparing op de kosten;
 - h. de voor het desbetreffende kalenderjaar voorziene correctie in verband met bestaande onregelmatigheden in de mate van kostendeckendheid van de tarieven voor de verschillende zeehavengebieden;
 - i. een verrekening van het verschil tussen de geraamde en de daadwerkelijk uitgevoerde wijzigingen in de materiële activa en investeringen in het kalenderjaar voorafgaande aan het jaar waarin het voorstel wordt gedaan;
 - j. een onderbouwing van de ramingen, bedoeld onder a tot en met g.
63. Ingevolge artikel 27d, eerste lid, LW kunnen bij algemene maatregel van bestuur in het belang van de vaststelling van kostengeoriënteerde loodsgeldtarieven nadere regels worden gesteld met betrekking tot de redelijkheid en de kostenoriëntatie en kunnen overige maatstaven voor de structuur van deze tarieven worden geregeld. Dit is neergelegd in het Besluit markttoezicht registerloodsen (hierna: Bmr).
64. Ingevolge artikel 27g, eerste lid, LW stelt de Raad de tarieven vast in afwijking van het desbetreffende voorstel, indien het voorstel naar het oordeel van de Raad:
- a. niet voldoet aan de bij of krachtens de artikelen 27c tot en met 27e gestelde eisen;
 - b. in onvoldoende mate bijdraagt aan het bereiken van de meest efficiënte werkwijze van registerloodsen en de productiviteit en kwaliteit van de loodsdienstverlening, of,
 - c. niet is gebaseerd op een redelijk rendement op investeringen.
65. Ten aanzien van de bevoegdheid van de Raad om op grond van artikel 27g, eerste lid, aanhef en onder b, LW een besluit vast te stellen dat afwijkt van het door NLc gedane voorstel voor de tarieven is de bevoegdheid van de Raad niet beperkt tot een marginale

beoordeling van de door de NLc voorgestelde tarieven. De Raad heeft bij toepassing van artikel 27g LW beoordelingsvrijheid.

66. De Raad gaat met betrekking tot de in artikel 27g, eerste lid, aanhef en onder b, LW, neergelegde bevoegdheid in het onderhavige besluit uit van het hiervóór in paragraaf 2 geschetste kader van het CBb.
67. De Raad heeft op basis van artikel 27g, tweede lid, LW de bevoegdheid ambtshalve of op verzoek van de NLc, bij de vaststelling van de tarieven en vergoedingen correcties aan te brengen in verband met bijzondere omstandigheden.

3.4 Besluit markttoezicht registerloodsen

68. In het Bmr worden in hoofdstuk 4 (“Loodsgeldtarieven, andere tarieven en leveringsvoorwaarden”) onder meer nadere voorschriften gegeven ten aanzien van de loodsgeldtarieven. Deze nadere voorschriften dienen bij het opstellen van het voorstel en de vaststelling van de tarieven in acht te worden genomen.
69. Het Bmr voorziet in een regeling voor overige inkomsten uit andere diensten of taken dan die in artikel 27a LW zijn genoemd. In artikel 2.5 is bepaald dat deze overige inkomsten kunnen worden toegerekend aan de diensten of taken genoemd in artikel 27a LW (de loodsdiensten en de andere bij of krachtens de wet opgedragen taken) indien deze inkomsten niet meer bedragen dan 1% van de totale inkomsten uit alle tarieven. Het gaat derhalve om inkomsten met een bagatelkarakter. Daarbij geldt dat geen sprake mag zijn van een negatief saldo: de kosten gemoeid met het genereren van de overige inkomsten mogen die inkomsten niet overtreffen.
70. Het voorstel voor de loodsgeldtarieven dient vergezeld te gaan van een verklaring van een onafhankelijke accountant bedoeld in artikel 393, eerste lid, van boek 2 van het Burgerlijk Wetboek, zo bepaalt artikel 4.21, derde lid, Bmr. Daarin dient de accountant te verklaren dat het voorstel is opgesteld in overeenstemming met het van kracht zijnde kostentoerekeningssysteem, bedoeld in artikel 27b van de wet, en dat de bijbehorende ramingen correct zijn opgesteld.

3.5 Eerdere relevante besluiten van de Raad en rechterlijke uitspraken

71. In het kader van de vaststelling van de loodsgeldtarieven 2010 zijn de volgende eerdere besluiten van de Raad en rechterlijke uitspraken relevant.

3.5.1 WACC (Weighted Average Cost of Capital)

72. De Raad heeft ingevolge artikel 2.9, zesde lid, Bmr op 14 april 2008 een besluit genomen waarbij de vermogenskostenvoet (ook wel: Weighted Average Cost of Capital) is vastgesteld (hierna: het WACC-besluit).⁵⁵ Bij dit besluit is de vermogenskostenvoet vastgesteld op 11,1 %. De tegen dit besluit gerichte bezwaren zijn bij besluit van 30 september 2008 ongegrond verklaard.⁵⁶ Het Loodswezen heeft hiertegen beroep ingesteld bij de rechtbank Rotterdam.
73. Bij uitspraak van 20 januari 2011⁵⁷ heeft de rechtbank Rotterdam het beroep van het Loodswezen gegrond verklaard en het besluit op bezwaar van de Raad van 30 september 2008 vernietigd. Een nieuwe beslissing op bezwaar is in voorbereiding. Zodra de nieuwe beslissing op bezwaar is vastgesteld zal de Raad bezien wat hiervan de consequenties moeten zijn voor het onderhavige Tariefbesluit 2010 en dit besluit zo nodig wijzigen.

3.5.2 Het kostentoerekeningssysteem

74. Ingevolge artikel 27b, eerste lid, LW stelt de NLc in het belang van een op de kosten gebaseerde tariefstelling een toerekeningssysteem vast voor de kosten van de diensten, taken en verplichtingen van het Loodswezen. Dit kostentoerekeningssysteem behoeft de instemming van de Raad. Bij besluit van 16 juli 2008 heeft de Raad niet ingestemd met het KTS Loodswezen 2009-2013 en de NLc een last onder dwangsom opgelegd tot wijziging van het KTS.⁵⁸ Bij besluit van 24 september 2008 heeft de Raad ingestemd met het op 9 september 2008 door de NLc gewijzigd vastgestelde kostentoerekeningssysteem Loodswezen 2009-2013.⁵⁹
75. Tegen beide besluiten heeft het Loodswezen op grond van artikel 7:1a van de Awb rechtstreeks beroep ingesteld bij de rechtbank Rotterdam. Bij uitspraak van 25 januari 2010⁶⁰ heeft de rechtbank Rotterdam beide eerdergenoemde besluiten vernietigd en zelf in de zaak voorzien door in te stemmen met het

⁵⁵ Besluit van 14 april 2008, 200101/14.

⁵⁶ Besluit van 30 september 2008, 200108/12.

⁵⁷ LJN: BP1526.

⁵⁸ Besluit van 16 juli 2008, 200102/35.

⁵⁹ Besluit van 24 september 2008, 200102/56.

⁶⁰ LJN: BL1685.

kostentoekeningssysteem zoals dat op 10 juni 2008 door de NLC is vastgesteld. De Raad heeft tegen de uitspraak van de rechtbank hoger beroep ingesteld bij het CBB. Het CBB heeft op 6 december 2010⁶¹ de uitspraak van de rechtbank bevestigd.

76. Aangezien vernietiging van de besluiten van de Raad van 16 juli en 24 september 2008 tot gevolg heeft dat de besluiten geacht moeten worden in juridische zin nooit te hebben bestaan en de rechtsgevolgen daarvan met terugwerkende kracht ongedaan worden gemaakt, brengt de uitspraak van het CBB met zich dat het kostentoekeningssysteem zoals dat op 10 juni 2008 door de NLC is vastgesteld, achteraf bezien, geacht moet worden te hebben gegolden ten tijde van het nemen van het besluit van 17 december 2009. De Raad had uit dienen te gaan van het kostentoekeningssysteem zoals dat op 10 juni 2008 door de NLC is vastgesteld. Dit houdt in dat de Raad, in het door het CBB vernietigde besluit van 17 december 2009, de methode van indexering van de arbeidsvergoeding onjuist heeft toegepast en diensgevolge de loodsgeldtarieven voor 2010 te laag heeft vastgesteld. De Raad heeft echter de effecten daarvan middels verrekening door middel van een voorschot reeds gecorrigeerd in de loodsgeldtarieven voor het jaar 2011.⁶²

77. Voor de beoordeling van de raming van de arbeidsvergoeding voor directe en indirecte uren verwijst de Raad naar paragraaf 5.3.3.

3.5.3 FLO/FLP

78. Bij besluit van 31 juli 2008⁶³ heeft de Raad op basis van artikel 27e, eerste lid, LW het schema van de stortingen vastgesteld in verband met de financiering van de verplichtingen die voortvloeien uit het functioneel leeftijdspensioen van registerloodsen (hierna: FLP) en uit het krachtens collectieve arbeidsovereenkomst toegekend recht op functioneel leeftijdsontslag (hierna: FLO) van het ondersteunend personeel. Het besluit regelt het schema voor de stortingen ten behoeve van de financiering, de hoogte van de reserveringen, de regelmaat waarmee het geld gereserveerd moet worden en de wijze waarop gereserveerd wordt (hierna: het FLO/FLP-besluit).

79. Daarnaast heeft de Raad bij besluit van 10 december 2009⁶⁴ op basis van artikel 27e, tweede lid, LW de correctiefactor vastgesteld in verband met de financiering van de

⁶¹ LJN: BO6663.

⁶² Besluit van 27 december 2010, 103451/59.

⁶³ Besluit van 31 juli 2008, 200103/13.

⁶⁴ Besluit van 10 december 2009, 200135/11.

verplichtingen die voortvloeien uit het FLP van registerloodsen en FLO van het ondersteunend personeel. In dit besluit heeft de Raad het volgende bepaald:

- de correctiefactor voor 2010 bedraagt 6%, waarmee de dotatie voor de reservering FLO en FLP, gelet op het FLO/FLP-besluit van 31 juli 2008 16 % bedraagt;
- de correctiefactor voor 2010 wordt bij de vaststelling van de tarieven op grond van artikel 27f, eerste lid, LW voor het havengebied Rotterdam-Rijnmond verhoogd met € 4.698.000.

80. In het onderhavige besluit wordt dan ook uitgegaan van de in de randnummers 78 tot en met 79 vermelde besluiten.

4 Het Tariefvoorstel van de NLc

81. Het door de NLc op 15 juli 2009 bij de Raad ingediende Tariefvoorstel in de zin van artikel 27c, eerste lid, LW, bevat een voorstel voor de loodsgeldtarieven voor het jaar 2010.

82. Gelet op de in randnummer 4 geschetste economische ontwikkeling heeft de Raad de NLc bij schrijven van 29 september 2009 verzocht om in het kader van het Tariefvoorstel aanvullende gegevens te verstrekken, gebaseerd op de economische ontwikkelingen die zich na het ingediende voorstel van 10 juli 2009 hebben voorgedaan en er aantoonbaar toe hebben geleid dat het aantal loodsverrichtingen voor 2010 hoger zou moeten worden vastgesteld.⁶⁵

83. Op 4 november 2009 heeft de NLc het bijgesteld Tariefvoorstel ingediend bij de Raad. In dit bijgestelde voorstel wordt voorgesteld een algemene verhoging van de tarieven door te voeren van 1,36%. Dit is aanzienlijk lager dan het eerder ingediende voorstel waarin een verhoging van 19,27% was opgenomen. De volgende oorzaken liggen hieraan ten grondslag:

- Bij het bespreken van het Tariefvoorstel met de NMa en de beantwoording van de door de NMa gestelde vragen is aan het licht gekomen dat de tijdelijke teruggave FLO/FLP voor 2010 voor de regio Rijnmond niet juist in de tariefmutatie was verwerkt. De tarieven stijgen daarmee 3,53% minder dan de in het Tariefvoorstel van 15 juli 2009 opgenomen raming.
- Door de bijstelling van de raming van het aantal loodsverrichtingen van 80.225 naar 84.847 kunnen de kosten over meer reizen worden verdeeld. De tarieven stijgen

⁶⁵ 103744/46.

daarmee 6,12% minder dan de in het Tariefvoorstel van 15 juli 2009 opgenomen raming.

- In het bijgesteld Tariefvoorstel is er van uitgegaan dat de opslag voor FLO/FLP zal worden vastgesteld op 16% in plaats van 22%. De tarieven stijgen hiermee 8,26% minder dan de in het Tariefvoorstel van 15 juli 2009 opgenomen raming.

84. In het onderhavige besluit zal de Raad in beginsel uitgaan van het bijgestelde voorstel. Op die onderdelen van het besluit waarin hiervan wordt afgeweken en wordt uitgegaan van het oorspronkelijke voorstel zal dit expliciet worden aangegeven.
85. Waar het bijgesteld Tariefvoorstel verwijst naar het Tariefvoorstel van 10 juli 2009 gaat de Raad in zijn beoordeling uit van het voorstel van 10 juli 2009. Hierna wordt naar beide voorstellen verwezen met de aanduiding “(bijgesteld) Tariefvoorstel”.

5 Beoordeling door de Raad

5.1 Inleiding

86. Nu het CBb het besluit van 17 december 2010, waarbij de Raad de tarieven voor 2010 had vastgesteld, vernietigd heeft zal de Raad in onderhavig besluit met inachtneming van de uitspraak van het CBb opnieuw de tarieven voor 2010 vaststellen. In dit hoofdstuk vindt de beoordeling van het bijgesteld Tariefvoorstel plaats. Zoals hiervoor gesteld zal de Raad op de onderdelen die geen onderwerp waren van de beroepsprocedure na een nieuwe beoordeling in beginsel beslissen overeenkomstig het vernietigde besluit van 17 december 2009.
87. In de eerste plaats beoordeelt de Raad in dit hoofdstuk de accountantsverklaring die op grond van artikel 4.21 Bmr bij het (bijgesteld) Tariefvoorstel is gevoegd.
88. Ten tweede beoordeelt de Raad of het (bijgesteld) Tariefvoorstel voldoet aan de eisen zoals gesteld in
 - artikel 27c, zesde lid, LW;
 - artikel 27c, tweede en derde lid, LW en
 - artikel 27c, vierde lid, LW.
89. Ten derde beoordeelt de Raad of het (bijgesteld) Tariefvoorstel voldoet aan de nadere regels in het Bmr voor de in artikel 27d, eerste lid, LW genoemde onderwerpen.

90. Ten vierde en als laatste beoordeelt de Raad in hoofdstuk 6 of de tarieven op grond van artikel 27g LW in afwijking van het (bijgesteld) Tariefvoorstel vastgesteld moeten worden.

5.2 Beoordeling accountantsverklaring

91. Zowel bij het Tariefvoorstel als bij het bijgesteld Tariefvoorstel is overeenkomstig artikel 4.21 Bmr een accountantsverklaring gevoegd.
92. De werkzaamheden die de accountant heeft verricht zijn:
1. Vaststellen of de onderzochte geprognosticeerde informatie als basis dient voor de door het Nederlands Loodswezen berekende tarieven die zijn opgenomen in het (bijgesteld) Tariefvoorstel.
 2. Vaststellen of het (bijgesteld) Tariefvoorstel is opgesteld in overeenstemming met de vereisten uit het kostentoerekeningssysteem, het WACC-besluit, het FLO/FLP-besluit, de Wmr, het Bmr, de Rmr en de LW.
 3. Vaststellen van de rekenkundige juistheid van het cijfermateriaal zoals opgenomen in het (bijgesteld) Tariefvoorstel.
93. De accountant heeft verklaard dat op grond van het onderzoek van de gegevens waarop de veronderstellingen gebaseerd zijn, niets gebleken is op grond waarvan geconcludeerd zou moeten worden dat de veronderstellingen geen redelijke basis vormen voor de geprognosticeerde informatie. Naar het oordeel van de accountant is de geprognosticeerde informatie op een juiste wijze op basis van de veronderstellingen opgesteld en toegelicht in overeenstemming met de vereisten uit het kostentoerekeningssysteem, waarbij tevens (waar toepasselijk) de van toepassing zijnde grondslagen voor waardering en resultaatbepaling zoals genoemd in het kostentoerekeningssysteem in aanmerking zijn genomen.
94. Aangezien in de accountantsverklaring is getoetst of het voorstel is opgesteld in overeenstemming met het van kracht zijnde kostentoerekeningssysteem en of de ramingen correct zijn, is de Raad van oordeel dat de accountantsverklaring bij het bijgesteld Tariefvoorstel voldoet aan de formele eisen die het Bmr hieraan stelt.

5.3 Beoordeling artikel 27c, zesde lid, LW

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

Loodsverrichtingen

95. In paragraaf 2.2.3 van het bijgesteld Tariefvoorstel is de bijgestelde raming van de loodsverrichtingen in 2010 opgenomen.
96. De NLc is in twee stappen tot de raming van het aantal loodsverrichtingen in 2010 gekomen. Allereerst is het aantal loodsverrichtingen in het lopende jaar 2009 geraamd. Vervolgens is voor 2010 de toename van het aantal loodsverrichtingen ten opzichte van 2009 geraamd.
97. De NLc heeft de raming voor het aantal loodsverrichtingen gebaseerd op het aantal gerealiseerde loodsverrichtingen van 1 januari 2009 tot en met september 2009 en op het verwachte aantal loodsverrichtingen in de periode oktober 2009 tot en met december 2009. Het gebruik van de realisatiecijfers over de eerste negen maanden van 2009 leidt er naar het oordeel van de Raad toe dat de raming van het aantal loodsverrichtingen in 2009 voldoende betrouwbaar is.
98. De groei van het aantal loodsverrichtingen in het jaar 2010 ten opzichte van het jaar 2009 heeft de NLc gebaseerd op de door het CPB gepubliceerde prognose van de volumemutatie van de in- en uitvoer van goederen in Nederland. De NLc gaat er vanuit dat de ontwikkeling van het aantal loodsverrichtingen samenhangt met de toe- of afname van het in- en uitgevoerde goederenvolume in Nederland. In de periode 2005 tot en met 2009 is de gemiddelde correlatiecoëfficiënt tussen deze twee grootheden 0,5517. Dat betekent dat bij een volumegroei (-daling) van de in- en uitgevoerde goederen met 1 procent, het aantal loodsverrichtingen toeneemt (afneemt) met 0,55 procent.
99. De verwachte volumegroei in 2010 is in de Macro Economische Verkenning 2010 van het CPB ingeschat op +3,00 procent voor de uitvoer en +1,25 procent voor de invoer. De gemiddelde volumemutatie van de in- en uitvoer in 2010 bedraagt daarmee +2,13 procent.
100. De NLc raamt vervolgens de groei van het aantal loodsverrichtingen in het jaar 2010 ten opzichte van het jaar 2009 op +1,175 procent, zijnde +2,13 procent vermenigvuldigd met de correlatiefactor van 0,55.

101. De Raad ziet in de door de NLc gevolgde methode geen aanleiding om te veronderstellen dat de raming van de groei van het aantal loodsverrichtingen niet juist zou zijn.
102. Om het totaal aantal geraamde loodsverrichtingen toe te delen aan de diverse zeehavens en de verschillende scheepsklassen, is de NLc uitgegaan van de meest recente realisatiecijfers (2008). Hierbij heeft de NLc ook rekening gehouden met specifieke ontwikkelingen, zoals de opening van terminals.
103. Gelet op het voorgaande heeft de Raad geen reden om te veronderstellen dat de raming van de NLc met betrekking tot de in 2010 te leveren loodsverrichtingen niet juist zou zijn. De Raad ziet dan ook geen aanleiding om dit onderdeel van het bijgesteld Tariefvoorstel en de onderbouwing daarvan ontoereikend te achten.

Voorgenomen kwaliteitsniveau

104. Over het toezicht op de kwaliteit van de loodsdienstverlening kan in het algemeen het volgende worden opgemerkt. Uit de parlementaire geschiedenis van de totstandkoming van de Wmr⁶⁶ blijkt dat bij de verzelfstandiging van het loodswezen in 1988 is bepaald dat het toezicht op de “nautische kwaliteit” van de loodsdienstverlening en het goede functioneren van de loodsencorporaties in eerste instantie bij het Loodswezen zelf ligt. Voor zover die kwaliteit gewaarborgd wordt door het vaststellen van verordeningen of andere besluiten door de NLc, houdt de minister van Verkeer en Waterstaat (thans Infrastructuur en Milieu) daarop een repressief toezicht: hij kan deze besluiten schorsen en vernietigen, indien deze in strijd zijn met het recht. In een beperkt aantal gevallen zijn de verordeningen onderworpen aan preventief toezicht van de minister van Verkeer en Waterstaat (thans Infrastructuur en Milieu). De uitvoering van deze verordeningen is zaak van het Loodswezen zelf. De handhaving van de verordeningen geschiedt tuchtrechtelijk door het tuchtcollege loodsen.
105. In de tweede plaats is er toezicht op de “economische kwaliteit” van de loodsdienstverlening. Dit toezicht is opgedragen aan de Raad. De Raad dient er op toe te zien dat de klant een behoorlijke prestatie krijgt die in een passende verhouding staat tot het bedrag dat hij daarvoor moet betalen. Eén van de instrumenten voor de uitoefening van dit toezicht is de bevoegdheid van de Raad om de tarieven vast te stellen.

⁶⁶ Kamerstukken II 2006-2007, 30 913, nr. 6, p. 17.

106. In paragraaf 2.2.4 van het bijgesteld Tariefvoorstel is ten aanzien van het voorgenomen kwaliteitsniveau van de dienstverlening aangegeven dat er geen aanleiding bestaat het huidige niveau naar boven of beneden bij te stellen en dat het Nederlands Loodswezen ernaar streeft het huidige kwaliteitsniveau te continueren. Het kwaliteitsniveau dat momenteel geboden wordt voldoet naar het oordeel van de NLc aan de eisen en voorschriften zoals neergelegd in algemeen verbindende voorschriften en verordeningen van de NLc, zonder dat sprake is van een bovenmatige kwaliteit. Door de NLc is echter niet geconcretiseerd wat verstaan zou moeten worden onder “bovenmatige kwaliteit” en wat precies het niveau is van de kwaliteit die momenteel geboden wordt.
107. Overigens heeft de Raad in het besluit tot vaststelling van de loodsgeldtarieven voor 2009⁶⁷ (hierna: Tariefbesluit 2009) geconstateerd dat voldoende inzicht ontbrak over de daadwerkelijk geboden kwaliteit en het voor 2009 voorgenomen kwaliteitsniveau. In dat besluit heeft de Raad aangegeven dat de registratie van bijvoorbeeld de levertijd (de tijd gelegen tussen het tijdstip van bestelling door de afnemer en het tijdstip dat de loods op zijn vroegst geleverd kan worden) wenselijk is. De Raad constateert dat de NLc deze gegevens dan wel andere gegevens die de Raad in staat stellen het geleverde kwaliteitsniveau adequaat te kunnen meten, ten tijde van het nemen van het vernietigde Tariefbesluit 2010 niet heeft geregistreerd, althans niet aan de Raad ter beschikking heeft gesteld. Ook in het kader van het nemen van onderhavig besluit heeft de NLc dergelijke gegevens, die betrekking hebben op 2009 of eerdere jaren, niet overlegd. Hierdoor is de Raad niet in staat gesteld om aan de hand van precieze criteria het niveau van de kwaliteit te meten of om zich een oordeel te vormen van eventuele effecten van een bepaald tariefsniveau op het wenselijk geachte kwaliteitsniveau.
108. De NLc heeft in het voorstel enkele indicatoren opgenomen die een indicatie van het huidige kwaliteitsniveau van de geboden diensten zouden geven. Kenmerk van deze indicatoren is dat zij pas na het verstrijken van de meetperiode tot een concrete uitkomst kunnen leiden. Het Loodswezen is momenteel bezig met het inrichten van haar organisatie en systemen om voor het jaar 2009 over de indicatoren klachten en tevredenheid stakeholders te kunnen rapporteren. De resultaten hiervan zijn echter pas in 2010 beschikbaar gekomen en de Raad heeft deze, gelet op hetgeen in paragraaf 3.1. is overwogen, thans niet in haar besluitvorming betrokken.
109. De tijdigheid en kwaliteit van de facturatie aan afnemers worden in het Tariefvoorstel 2010 door de NLc genoemd als indicatoren voor de kwaliteit van de loodsdienstverlening. Vanaf 2008 registreert de NLc deze indicatoren. De tijdigheid van

⁶⁷ Besluit van 17 december 2008, 200104/30.

de facturatie bedroeg in 2008 gemiddeld 3,63 dagen tegenover 3,74 dagen in het eerste kwartaal van 2009. Het gemiddelde aantal correctiefacturen (ten opzichte van het totaal aantal facturen) bedroeg in 2008 0,83% tegenover 0,76% in het eerste kwartaal van 2009.⁶⁸ Hoewel deze indicatoren geen betrekking hebben op het primaire proces, dragen de uitkomsten van deze indicatoren volgens de Raad wel bij aan het algemene beeld dat het niveau van de dienstverlening op administratief gebied hoog is.

110. Uitsluitend op basis van de door de NLc voorgestelde indicatoren is het echter voor de Raad niet mogelijk het voorgenomen kwaliteitsniveau op waarde te schatten, zeker gelet op het feit dat de uitkomsten van de voorgestelde indicator klanttevredenheid nog niet beschikbaar zijn. Teneinde een volledig beeld te krijgen van het voorgenomen kwaliteitsniveau, zijn aanvullende gegevens noodzakelijk.
111. De Raad heeft diverse aspecten (zie hierna) gezien die betrekking hebben op het huidige kwaliteitsniveau om het voornemen van de NLc, het continueren van dit huidige kwaliteitsniveau, te kunnen beoordelen.
112. Een cruciaal aspect van de kwaliteit van de loodsdienstverlening is naar het oordeel van de Raad de verplichting van de registerloods om zijn diensten tijdig aan te bieden. In de op grond van artikel 12 van de Scheepvaartverkeerswet vastgestelde Regeling communicatie en loodsaanvragen scheepvaart⁶⁹ zijn voor de verschillende zeehavens de ETA/ETD-normen opgenomen.
113. Uit gesprekken met zowel de NLc als de Vereniging Nederlandse Cargadoors (hierna: VNC) is gebleken dat het in de Rotterdamse haven, waar circa 70% van de loodsverrichtingen plaatsvindt, praktijk is dat een loods bij vertrekkende schepen geleverd wordt binnen anderhalf uur na aanvraag. Volgens de hier geldende wettelijke ETD-norm⁷⁰ dient een loods binnen drie uur geleverd te worden. Hieruit kan geconcludeerd worden dat de kwaliteit van de dienstverlening, wat betreft de levertijd, in ieder geval voor de regio Rotterdam ruim ligt boven de minimale norm. Er zijn geen indicaties dat dit bij de andere havens niet eveneens boven de minimale norm zou liggen, nu de werkwijze in de andere havens niet wezenlijk verschilt van die in Rotterdam. Zou het kwaliteitsniveau in andere havens wezenlijk anders zijn, dan zou dit vrijwel zeker uit de consultatie over het Tariefvoorstel of uit klachten zijn gebleken.

⁶⁸ 103744/56..

⁶⁹ Regeling van 24 maart 1999, houdende nadere voorschriften voor de zeevaart aangaande melden, uitluisteren, communiceren en het aanvragen van loodsen, Stcrt. 1999, 62.

⁷⁰ Zie de Regeling communicatie en loodsaanvragen scheepvaart.

Het beeld dat naar voren komt uit de haven Rotterdam kan derhalve geacht worden representatief te zijn voor de andere havens.

114. Ook blijkt uit de parlementaire geschiedenis van de totstandkoming van de Wmr blijkt dat de kwaliteit van de dienstverlening als hoog werd aangemerkt.⁷¹ In 2009 heeft de Vervoerkamer van de NMa gesprekken gevoerd met diverse marktpartijen om mogelijke kwaliteitsindicatoren te bespreken.⁷² Het gezamenlijk standpunt van deze partijen is dat de kwaliteit van de dienstverlening als hoog beoordeeld wordt.
115. De Raad is gebleken dat de Divisie Havenmeester Rotterdam (hierna: DHMR) een overzicht van vertragingen bijhoudt.⁷³ Alle vertragingen ten opzichte van de aangekondigde tijden van aankomst of vertrek worden vanaf een vertraging van 30 minuten geregistreerd. In de periode 1 januari tot 8 oktober 2009 is door de DHMR geregistreerd dat van de in totaal 905 vertragingen 67 keer gewacht moest worden op een loods, waarvan 44 bij aankomst en 23 bij vertrek. Zoals hiervoor gesteld vindt circa 70% van de loodsverrichtingen in de haven Rotterdam plaats. Voor de periode 1 januari tot en met 30 september 2009 zijn dit ruim 51.000 loodsverrichtingen.⁷⁴ Het aantal vertragingen bezien in relatie tot het aantal loodsverrichtingen is minimaal. Ook dit aspect draagt naar het oordeel van de Raad bij aan het beeld dat het huidige kwaliteitsniveau van de loodsdienstverlening hoog is.
116. Een ander aspect dat mede betrekking heeft op de kwaliteit van de loodsdienstverlening is naar het oordeel van de Raad het opleidingsniveau van de (aspirant-)registerloodsen en de wijze waarop dit geregeld wordt. De NLc heeft blijkens artikel 9 LW onder andere tot taak het verzorgen van de algemene opleiding tot registerloods, het bevorderen van een behoorlijke beroepsuitoefening en het bevorderen van de vakbekwaamheid. De Regionale Loodsencorporaties (RLc's) zijn verantwoordelijk voor de regionale opleiding van aspirant-registerloodsen, die verder wordt verzorgd door de Stichting Opleiding en Deskundigheidsbevordering Registerloodsen (STODEL). Het opleidingsniveau van (aspirant-)registerloodsen is gewaarborgd in onder andere de LW, het besluit aspirant-registerloodsen⁷⁵ en de

⁷¹ Kamerstukken II 2006-2007, 30 913, nr. 3, p. 30.

⁷² Gesprekken van 24 maart, 8 april en 9 juli 2009 met respectievelijk de Koninklijke Vereniging Nederlandse Reders in aanwezigheid van de scheepsbedrijven Boomsma Shipping en Vroon B.V., het Havenbedrijf Rotterdam, de Vereniging Nederlandse Cargadoors en de NLc.

⁷³ 200136/93.

⁷⁴ Zie pagina 16 van het (bijgesteld) Tariefvoorstel. 70% van 72.716 gerealiseerde loodsverrichtingen.

⁷⁵ Besluit van 18 augustus 1988, houdende bepalingen met betrekking tot aspirant-registerloodsen, Stb. 1988, 392.

verordening inzake de vaststelling van de leerovereenkomst voor aspirant-registerloodsen.⁷⁶

117. De Raad heeft geen reden om aan te nemen dat voorgaande wet- en regelgeving niet op juiste wijze door de NLc en de RLc's wordt nageleefd. Voorgaand aspect draagt naar het oordeel van de Raad dan ook bij aan het op peil houden van het kwaliteitsniveau.
118. In het kader van een goede beroepsuitoefening is op grond van artikel 15, eerste lid, aanhef en onder a, LW de Beroepsuitoefeningsverordening vastgesteld.⁷⁷ Hierin zijn regels gesteld die bijdragen aan een goede beroepsuitoefening door registerloodsen. Dit betreft eveneens een aspect dat bijdraagt aan de kwaliteit van de dienstverlening.
119. Hetzelfde geldt voor de Dienstverleningsverordening registerloodsen.⁷⁸ Hierin is onder andere opgenomen dat de besturen van de RLc's nadere voorschriften geven voor de door de registerloodsen in acht te nemen procedures en verplichtingen inzake een doelmatige dienstverlening. De voorschriften voorzien in ieder geval in de verplichting van de registerloods om zich, in aansluiting op de tijd die de kapitein in acht moet nemen om te melden dat hij van de diensten van een loods gebruik wil maken, daarvoor tijdig beschikbaar te stellen. Zo is in de Nadere voorschriften dienstverlening registerloodsen van zowel de regio Amsterdam-IJmond⁷⁹ als van de regio Rotterdam-Rijnmond⁸⁰ bepaald dat de registerloodsen binnen het samenwerkingsverband voorzien in een ononderbroken aanwezigheid en vaststelling van het rooster. Voorts voorzien de registerloodsen in een regeling waarbij registerloodsen, in geval het aantal beschikbare registerloodsen ontoereikend is in verband met het (te verwachten) scheepvaartaanbod, in afwijking van het rooster alsnog worden opgeroepen.
120. Daarnaast bestaat op grond van artikel 21 LW een openbaar loodsenregister waarin persoonsgegevens worden verwerkt met betrekking tot ingeschreven registerloodsen. In het eerste lid van dit artikel is aangegeven dat de verwerking van deze gegevens plaatsvindt ten behoeve van de waarborging van de kwaliteit, continuïteit en de

⁷⁶ Verordening van 18 augustus 1988 inzake vaststelling van de leerovereenkomst, Stcrt. 1988, 168.

⁷⁷ Verordening van 18 augustus 1988 inzake een goede beroepsuitoefening door registerloodsen, Stcrt. 1988, 168.

⁷⁸ Verordening van 18 augustus 1988 inzake een doelmatige dienstverlening door registerloodsen, Stcrt. 1988, 168.

⁷⁹ Stcrt. 3 december 2001, nr. 234.

⁸⁰ Stcrt. 7 juni 1994, nr. 105.

rechtszekerheid van de loodsdienstverlening. In het Loodsenregisterbesluit⁸¹ zijn regels gesteld over het register. Ook dit betreft naar het oordeel van de Raad een aspect dat bijdraagt aan de waarborging van de kwaliteit van de loodsdienstverlening.

121. In artikel 29, eerste lid, LW is voorts bepaald dat er een tuchtcollege loodsen is. De in Nederland werkzame registerloodsen zijn onderworpen aan tuchtrechtspraak ter zake van enige overtreding van een door de NLC vastgestelde verordening of van de krachtens een verordening gegeven nadere voorschriften. Op grond van artikel 37, eerste lid, LW wordt een zaak bij het tuchtcollege aanhangig gemaakt door een schriftelijk klacht van de NLC, het bestuur van een RLC of degene die rechtstreeks in zijn belang is getroffen. Gebleken is dat in de onderzoeksperiode 2001 tot en met 2006 geen tuchtzaken bij het tuchtcollege loodsen aanhangig zijn gemaakt. Wel zijn naar schatting in deze periode ongeveer tien klachten over de bedrijfsvoering van de NLC afgehandeld door middel van bemiddeling door de voorzitters van de RLC's.⁸² Uit navraag bij de NLC is gebleken dat in de periode vanaf 2003 tot eind 2009 één tuchtzaak aanhangig is gemaakt, namelijk in het eerste kwartaal van 2009. Ook dit is een aspect dat naar het oordeel van de Raad bijdraagt aan het beeld dat de loodsdienstverlening hoog is.
122. Hoewel de NLC, zoals eerder door de Raad aangegeven, geen gegevens heeft overlegd op grond waarvan de Raad het huidige kwaliteitsniveau kan kwantificeren, dragen alle hiervoor genoemde aspecten in samenhang gezien bij aan het beeld dat het kwaliteitsniveau van de loodsdienstverlening hoog is te noemen. In de huidige wet- en regelgeving en de door de NLC vastgestelde verordeningen zijn diverse aspecten, zoals opleiding en inschrijving in het loodsenregister, opgenomen die het kwaliteitsniveau waarborgen.
123. Gelet op het beeld dat over het huidige (hoge) kwaliteitsniveau bestaat, biedt het voor 2010 *voorgenomen* kwaliteitsniveau, waarbij is aangegeven dat het huidige kwaliteitsniveau zal worden gecontinueerd, geen aanleiding het tarief in afwijking van het (bijgesteld) Tariefvoorstel vast te stellen. Hierna zal in paragraaf 6 worden gezien of binnen het voorgenomen kwaliteitsniveau het tarief in afwijking van het Tariefvoorstel kan worden vastgesteld.

⁸¹ Besluit van 18 augustus 1988, houdende bepalingen inzake het register van registerloodsen, Stb. 1988, 394.

⁸² Rapport van oktober 2007, gepubliceerd op <http://www.wodc.nl/onderzoeksdatabase/omvang-tuchtrecht.aspx>.

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

124. In paragraaf 4.2 van het bijgesteld Tariefvoorstel is de raming van de met de loodsverrichtingen te behalen omzet in 2010 opgenomen. Een specificatie van deze raming is opgenomen in bijlage 3 van het bijgesteld Tariefvoorstel. De raming van de met de loodsverrichtingen te behalen omzet in 2010 heeft op dezelfde wijze plaatsgevonden als in het besluit tot vaststelling van de loodsgeldtarieven voor 2009.
125. De Raad stelt vast dat de raming (prognose) van de omzet in 2010 gebaseerd is op het verwachte aantal loodsverrichtingen in 2010 en de tarieven die in dat jaar volgens het bijgesteld Tariefvoorstel in rekening gebracht zouden moeten worden. De Raad is met de NLc van mening dat de daadwerkelijk gerealiseerde omzet in 2008, door een afwijkend aantal loodsverrichtingen (als gevolg van de economische crisis), geen juiste basis vormt voor de raming van de omzet in 2010. De Raad constateert dat de NLc de raming heeft gebaseerd op recente gegevens, namelijk op het loodsgeldfacturatiebestand (per zeehavengebied) over de periode van 1 januari tot en met 30 september 2009.
126. Gelet op het voorgaande heeft de Raad geen reden om te veronderstellen dat de methode van het ramen van de in 2010 met de loodsverrichtingen te behalen omzet niet juist zou zijn. De Raad ziet dan ook geen aanleiding om dit onderdeel van het bijgesteld Tariefvoorstel en de onderbouwing daarvan ontoereikend te achten.

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

127. Artikel 27c, zesde lid, onder c, LW eist dat de raming van de arbeidsvergoeding in het Tariefvoorstel gebaseerd is op de daadwerkelijk ontvangen vergoeding in het jaar voorafgaand aan het voorstel, het jaar 2008.
128. In paragraaf 2.3 van het bijgesteld Tariefvoorstel is de raming van de arbeidsvergoeding voor 2010 opgenomen. De NLc heeft de raming voor de arbeidsvergoeding nader uitgesplitst voor de verschillende uursoorten, te weten directe loodsuren, indirecte uren en externe uren. Directe loodsuren zijn verder uitgesplitst in reguliere bruguren,

bijzondere bruguren, LOA-uren⁸³ en afbestellingen. Indirecte uren zijn verder uitgesplitst in IPL-uren,⁸⁴ reis- en wachturen en beschikbaarheidsuren. De ramingen van de verschillende uursoorten zijn per zeehavengebied opgenomen. De ramingen van de totale directe loodsuren en de arbeidsvergoeding voor totale indirecte uren zijn ook weergegeven per scheepsklasse.

Raming arbeidsvergoeding directe loodsuren

129. De raming van de directe loodsuren voor 2010 is gebaseerd op de ramingen van de loodsverrichtingen per zeehavengebied. De geraamde aantallen zijn berekend tegen de gemiddelde tijden per loodsverrichting per tariefgebied en per scheepsklasse, gebaseerd op de werkelijke gegevens van scheepsreizen en loodstijden in 2008. Hierbij is rekening gehouden met de verlegging van de zogenaamde kruispost (op zee) in de regio Rotterdam-Rijnmond per 1 juli 2008, hetgeen tot gevolg heeft gehad dat de inkomende reizen 20 minuten langer duren.
130. Deze raming van directe loodsuren is vermenigvuldigd met de arbeidsvergoeding van een direct loodsuur van gemiddeld €106,57 (prijsspeil 2010). Dit gemiddelde tarief per direct loodsuur is in artikel 6, tweede lid, Rmr vastgelegd in het prijspeil van het jaar 2003. Het in deze Regeling vastgestelde tarief is geïndexeerd met het CBS-indexcijfer voor CAO lonen en komt dan voor 2010 uit op €106,57 per direct loodsuur.
131. De Raad stelt vast dat bovenstaande arbeidsvergoeding is gebaseerd op het kostentoerekeningssysteem dat op 9 september 2008 door de NLC is vastgesteld en waarmee de Raad op 24 september 2008 heeft ingestemd. Op grond van de uitspraak van CBB van 6 december 2010,⁸⁵ zie hiervóór in paragraaf 3.5.2, is echter thans het kostentoerekeningssysteem van toepassing zoals dat op 10 juni 2008 door de NLC is vastgesteld. Derhalve is in het (bijgesteld) Tariefvoorstel, achteraf gezien, ten onrechte uitgegaan van het kostentoerekeningssysteem waarmee de Raad op 24 september 2008 heeft ingestemd.
132. Met toepassing van het kostentoerekeningssysteem, zoals dit door de NLC is vastgesteld op 10 juni 2008 en thans van toepassing is, dient de raming van directe uren vermenigvuldigd te worden met de per scheepsklasse geïndexeerde arbeidsvergoeding. Dit komt neer op een totale arbeidsvergoeding voor directe uren van €25.926.000 in plaats van €23.690.000, zoals opgenomen in het (bijgesteld) Tariefvoorstel.

⁸³ LOA staat voor Loodsen op Afstand.

⁸⁴ IPL staat voor Indirect Productieve Loodsuren.

⁸⁵ LJN: BO6663.

133. In paragraaf 7.2 wordt uiteengezet dat echter bij de vaststelling van de tarieven voor 2011 de arbeidsvergoeding voor directe uren, zoals opgenomen in het (bijgesteld) Tariefvoorstel, als grondslag genomen wordt.

Raming arbeidsvergoeding indirecte uren

134. De raming van de arbeidsvergoeding voor indirecte uren is gesplitst in een drietal uursoorten, IPL-uren, reisuren en beschikbaarheidsuren, die weer zijn opgesplitst in een aantal onderdelen. Per onderdeel is beschreven op welke wijze de uren zijn begroot. Het totale aantal uren wordt vervolgens vermenigvuldigd met het vastgestelde en geïndexeerde uurtarief, waarbij rekening wordt gehouden met de weging van het tarief voor de verschillende uursoorten. Zo kent een IPL-uur een weging van één, een reis- en wachtuur een weging van tweederde en een beschikbaarheidsuur een weging van eenderde.⁸⁶
135. Ten aanzien van het geraamde aantal IPL-uren constateert de Raad dat dit ten opzichte van het Tariefvoorstel 2009 aanzienlijk toeneemt (+ 16%). De NLc heeft, na vragen van de Raad hierover, verklaard dat de raming van het aantal IPL-uren voor 2009 achteraf bezien te laag is ingeschat. Het aantal IPL-uren in 2008 zou een betere vergelijking geven.⁸⁷ De Raad constateert dat het aantal geraamde IPL-uren in het bijgesteld Tariefvoorstel 2010 een lichte stijging laat zien ten opzichte van 2008 (+ 2%). De toename van het aantal IPL-uren wordt door de NLc in bijlage 4 van het bijgesteld Tariefvoorstel verklaard door een hoger aantal opleidingsuren per loods, een hogere inzet van registerloodsen bij interne projecten (zoals begeleiding bouw loodsvaartuigen) en de aanstelling van een bestuurder op een vacante positie. De Raad verwijst voor de beoordeling of het geraamde aantal IPL-uren bijdraagt aan het bereiken van de meest efficiënte werkwijze van registerloodsen en de productiviteit en kwaliteit van de loodsdienstverlening als bedoeld in artikel 27g, eerste lid, onder b, LW, naar paragraaf 6.4.3.6.5.
136. Uit het bijgesteld Tariefvoorstel blijkt dat het aantal geraamde reis- en wachturen in absolute zin afneemt in vergelijking met het aantal reis- en wachturen in 2008 en het aantal geraamde reis- en wachturen in het Tariefvoorstel 2009. De Raad merkt op dat de procentuele daling van het aantal reis- en wachturen lager is dan de daling van het geschatte aantal directe loodsuren. Dat betekent dat een loods relatief meer reist en/of wacht per direct loodsuur dan voorheen. Het bijgesteld Tariefvoorstel bevat hiervoor geen nadere toelichting. De Raad verwijst voor de beoordeling of het geraamde aantal

⁸⁶ Zie artikel 6, tweede lid, onder b en c, Rmr.

⁸⁷ 103744/44.

reis- en wachturen bijdraagt aan het bereiken van de meest efficiënte werkwijze van registerloodsen en de productiviteit en kwaliteit van de loodsdienstverlening als bedoeld in artikel 27g, eerste lid, onder b, LW, naar paragraaf 6.4.3.6.5.

137. De Raad stelt vast dat het aantal beschikbaarheidsuren in het bijgesteld Tariefvoorstel 2010 in absolute zin aanzienlijk hoger is dan het aantal beschikbaarheidsuren in het jaar 2008. Tegelijkertijd constateert de Raad dat in 2010 het aantal directe loodsuren ten opzichte van 2008 afneemt en het aantal beschikbaarheidsuren desondanks toeneemt. Beschikbaarheidsuren zijn de uren die de registerloods thuis beschikbaar (oproepbaar) is in afwachting van zijn inzet voor een te loodsen schip.
138. Hoewel het bijgesteld Tariefvoorstel wat betreft de raming van de arbeidsvergoeding voor de indirecte uren formeel voldoet aan de eisen van artikel 27c, zesde lid, LW (immers het voorstel bevat een raming van de arbeidsvergoeding en een onderbouwing daarvan), zal in paragraaf 6 nader uiteengezet worden dat het bijgesteld Tariefvoorstel naar het oordeel van de Raad wat betreft de hoogte van de raming van de arbeidsvergoeding voor de indirecte uren in onvoldoende mate bijdraagt aan het bereiken van de meest efficiënte werkwijze van registerloodsen en de productiviteit en kwaliteit van de loodsdienstverlening als bedoeld in artikel 27g, eerste lid, onder b, LW.

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

139. De raming van wijzigingen in de kosten van de materiële activa, de geraamde investeringen en het geraamde rendement voor 2010 hebben op dezelfde wijze plaatsgevonden als in het besluit tot vaststelling van de loodsgeldtarieven voor 2009.
140. In het bijgesteld Tariefvoorstel is in paragraaf 2.8 de verloopstaat opgenomen voor het jaar 2010. In bijlage 5 is een nadere onderbouwing van de investeringen opgenomen.
141. De Raad heeft geen reden om te veronderstellen dat de raming van de NLc met betrekking tot de wijzigingen in de kosten van de materiële vaste activa niet juist zou zijn. Op grond van het voorgaande ziet de Raad dan ook geen aanleiding om op dit punt het (bijgesteld) Tariefvoorstel en de onderbouwing daarvan ontoereikend te achten.

5.3.5 Raming van de overige omzet en kosten, die mede is gebaseerd op de daadwerkelijk gerealiseerde omzet en kosten in het kalenderjaar voorafgaande aan het kalenderjaar waarin het voorstel wordt gedaan (onder e)

142. In de paragrafen 2.4.1 en 4.4 van het bijgesteld Tariefvoorstel zijn de ramingen weergegeven van de overige omzet en kosten. In dit geval betreft het alleen ramingen van omzet, aangezien de kosten die met deze omzet gemoeid zijn begrepen zijn onder de kosten van wettelijke taken. De ramingen in paragraaf 2.4.1 betreffen de opbrengsten van het vervoer van personen en goederen. Deze opbrengsten worden in mindering gebracht op de kosten van vaartuigen, omdat de opbrengsten worden verkregen door de inzet van deze vaartuigen. De ramingen in paragraaf 4.4 betreffen de omzet van andere diensten en taken die buiten de regulering maar binnen artikel 2.5 Bmr (de zogenoemde bagatelbepaling) vallen. Dit betreft de omzet van het voeren van administratie van pensioenfondsen, het doorbelasten aan derden voor huur en huisvestingskosten en het doorbelasten van externe loodsuren.
143. De kosten van de overige diensten zijn verhoudingsgewijs zeer gering. Het zijn geen integrale kosten omdat het incidentele additionele activiteiten betreft. Aangezien de opbrengsten hoger zijn dan deze marginale kosten worden gebruikers niet benadeeld door het meenemen van deze ramingen in de tarieven van de NLC. Hiermee is voldaan aan de in artikel 2.5 Bmr opgenomen bagatelbepaling, wat betekent dat de kosten voor deze overige diensten en taken niet hoger zijn dan de inkomsten.
144. De wet eist dat de raming van overige omzet en kosten in het Tariefvoorstel is gebaseerd op de daadwerkelijke omzet en kosten in het jaar 2008, het jaar voorafgaande aan het voorstel. De Raad constateert dat dit ook daadwerkelijk het geval is.
145. De Raad heeft, gelet op het voorgaande, geen reden om te veronderstellen dat de raming van de NLC met betrekking tot overige omzet en kosten niet juist zou zijn. De Raad ziet dan ook geen aanleiding om het bijgesteld Tariefvoorstel en de onderbouwing van de NLC op dit onderdeel ontoereikend te achten.

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

146. Paragraaf 2.9 en bijlage 7 van het bijgesteld Tariefvoorstel bevat een raming van de kosten, de stortingen en het rendement van de gestorte bedragen die zijn gemoeid met de prepensionering van registerloodsen (FLO) en overig personeel (FLP). Hierna wordt beoordeeld of de ramingen voldoende plausibel zijn en de stortingen voldoen aan de FLO/FLP-besluiten van de Raad.
147. Blijkens de tabel op pagina 49 van het bijgesteld Tariefvoorstel wordt over de omzet die als basis dient voor de reservering 16% gereserveerd, hetgeen in overeenstemming is met de in randnummers 78 en 79 weergegeven besluiten van de Raad. Hierbij geldt de bijzondere omstandigheid dat het zeehavengebied Rotterdam-Rijnmond in 2010 een teruggave ontvangt voor te veel gereserveerde gelden voor FLO en FLP als gevolg van de verdragsrechtelijke koppeling tussen de loodsgeldtarieven voor Antwerpen en Rotterdam. De omzetbasis bestaat uit de loodsgelden uit het Z- en B-tarief, vermeerderd met de tijdelijke teruggave FLO/FLP van €4.698.000 en verminderd met de opbrengst van de “heliforfaits” van €1.700.000. De vermeerdering met de tijdelijke teruggave is nodig omdat deze al op de loodsgeldtarieven Z- en B-tarief in mindering was gebracht, terwijl dat bedrag wel moet meetellen voor de reservering. De Raad acht het daarom correct dat de omzetbasis is gecorrigeerd door de vermeerdering met de tijdelijke teruggave. De vermindering van de omzetbasis met de heliforfaits acht de Raad eveneens correct, omdat deze geen deel uitmaken van de loodsvergoedingen. Derhalve hoeft daarover geen reservering FLO/FLP plaats te vinden.
148. Het voorgaande leidt tot de slotsom dat de omzetbasis voor de reservering FLO/FLP op de juiste wijze is bepaald, terwijl ook het percentage van de reservering in overeenstemming is met de in randnummers 78 en 79 weergegeven besluiten van de Raad.
149. Zoals eerder opgemerkt is de Raad van oordeel dat het bijgesteld Tariefvoorstel op een aantal punten in onvoldoende mate bijdraagt aan het bereiken van de meest efficiënte werkwijze van registerloodsen en de productiviteit en kwaliteit van de loodsdienstverlening. In paragraaf 6 zal worden toegelicht waarom dit voor de Raad aanleiding is om de tarieven voor 2010 vast te stellen in afwijking van het bijgesteld Tariefvoorstel. Dit brengt ook met zich dat de omzetbasis voor de reservering FLO/FLP voor 2010 lager zal zijn. Met de gevolgen hiervan voor de opbouw van de reserveringen

ten behoeve van toekomstige FLO/FLP uitkeringen kan door de Raad bij de vaststelling van de correctiefactor voor toekomstige jaren rekening worden gehouden.

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

150. In paragraaf 2.10 van het bijgesteld Tariefvoorstel is een overzicht gegeven van de mutatie in de kosten voor 2010 ten opzichte van 2009. De mutatie van de kosten wordt veroorzaakt door de algemene mutatie van lonen en prijzen, een aantal besparingen en kostendalingen die het Loodswezen heeft doorgevoerd en een aantal posten waar het Loodswezen met kostenstijgingen te maken heeft. Uit het bijgesteld Tariefvoorstel blijkt dat de totale kosten, exclusief FLO/FLP, in 2010 afnemen ten opzichte van 2009, namelijk van €131.916.000 naar €130.279.000. De grootste besparingen worden gerealiseerd door een daling van de brandstofprijzen en een vermindering van het aantal bemanningsleden ten behoeve van de beloodsing.

151. De Raad stelt vast dat de afname van de totale kosten in het bijgesteld Tariefvoorstel 1,2% bedraagt ten opzichte van 2009. De afname van het aantal loodsverrichtingen is gelijk aan 11,9%. Dit houdt in dat de kosten van de NLc slechts in geringe mate meebewegen met het aantal loodsverrichtingen. Het ligt voor de hand dat de afname van de kosten niet dezelfde omvang heeft als de afname van het volume. Immers, veel kosten zijn vast en dalen niet of in ieder geval niet automatisch in het geval er minder schepen geloodst moeten worden. De Raad is van oordeel dat, mede gelet op het nader onderzoek zoals weergegeven in paragraaf 6.4.5, de algemene besparingen op de kosten zoals opgenomen in het bijgesteld Tariefvoorstel voldoende zijn. De voor het desbetreffende kalenderjaar voorziene correctie in verband met bestaande onregelmatigheden in de mate van kostendekkendheid van de tarieven voor de verschillende zeehavengebieden (onder h).

152. In artikel 4 Rmr zijn de correctiefactoren in verband met bestaande onevenwichtigheden in de mate van kostendekkendheid van de loodsgeldtarieven in de verschillende zeehavengebieden vastgesteld. In de jaren 2007 tot en met 2010 wordt de correctie uitgevoerd. De NLc heeft ervoor gekozen om jaarlijks (ook voor 2010) één vierde deel van de in de Rmr genoemde percentages toe te passen, met uitzondering van Rotterdam-Rijnmond. Voor alle zeehavengebieden (met uitzondering van Rotterdam-Rijnmond) is in de Rmr bepaald dat de correcties “ten minste” het genoemde percentage moeten zijn. Door het cumulatieve rente-op-rente effect wordt in deze zeehavengebieden aan de procentuele minimumeisen voldaan. Voor Rotterdam-

Rijnmond is bepaald dat de correctie in 4 jaar exact +/- 2% dient te zijn. Gelet op het rente-op-rente effect komt dit overeen met 0,4852% per jaar.

153. Na correctie in verband met bestaande onregelmatigheden in de mate van kostendeckendheid van de tarieven voor de verschillende zeehavengebieden, zijn de in het (bijgesteld) Tariefvoorstel geraamde kosten en de geraamde opbrengsten per zeehavengebied voor het jaar 2010 als volgt:

Zeehavengebied:	Kosten (€):	Opbrengsten (€):
Delfzijl/ Eemshaven	3.864	1.876
Harlingen/ Terschelling	1.413	503
Den Helder	439	226
Amsterdam-IJmuiden	27.462	27.565
Rotterdam-Rijnmond	104.480	108.639
Schelde wethavens	17.032	15.881
Totaal	154.690	154.690

Tabel 1: tabel 45 en tabel 47 van het bijgesteld Tariefvoorstel 2010

154. De Raad stelt vast dat artikel 4 Rmr na de indiening van het bijgesteld Tariefvoorstel gewijzigd is.⁸⁸ Deze wijziging houdt in dat de correctiefactor per zeehavengebied, die bij vaststelling van de loodsgeldtarieven voor 2010 in acht moet worden genomen, is gewijzigd. Dit brengt met zich dat de geraamde opbrengsten per zeehavengebied voor het jaar 2010 ook wijzigen ten opzichte van de in tabel 1 per zeehavengebied weergegeven opbrengsten.
155. De Raad stelt vast dat de NLc in de op 1 juli 2011 ingediende tarieftabellen rekening heeft gehouden met de voormelde wijziging in het Rmr.⁸⁹
- 5.3.8 Een verrekening van het verschil tussen de geraamde en de daadwerkelijke uitgevoerde wijzigingen in de materiële activa en investeringen in het kalenderjaar voorafgaande aan het jaar waarin het voorstel wordt gedaan (onder i)**
156. De verrekening heeft betrekking op het jaar voorafgaande aan het jaar waarin het Tariefvoorstel wordt gedaan, in dit geval 2008. In de parlementaire geschiedenis is hierover opgemerkt dat deze verrekening gebaseerd dient te zijn op de financiële

⁸⁸ Wijziging vastgesteld bij besluit van 16 december 2009, met nummer CEND/HDJZ-2009/1530 sector SCH. Stcrt. 2009, 20013.

⁸⁹ 103744/76.

verantwoording over dat jaar.⁹⁰ De financiële verantwoording van de NLc over het jaar 2008 sluit niet aan op de wijze van ramen als voorgeschreven volgens de Loodsenwet, aangezien de wet per 1 januari 2008 in werking is getreden. Artikel VIII van de Wet markttoezicht registerloodsen bepaalt dat de eerste verantwoording die aansluit op de nieuwe werkwijze die in de wet is voorgeschreven, dient te worden opgesteld over het jaar waarvoor voor de eerste maal de tarieven dienen te worden vastgesteld, hetgeen het jaar 2009 zal zijn. Het ontbreken van een financiële verantwoording voor het jaar 2008 maakt het onmogelijk exact te berekenen wat het verschil is tussen raming en realisatie per kostenpost uit het kostentoerekeningssysteem.

157. Met ingang van het Tariefvoorstel 2009 wordt het kostentoerekeningssysteem voor het eerst toegepast. Over 2008 is geen financiële verantwoording beschikbaar op basis van dit kostentoerekeningssysteem. Bij gebreke van een dergelijke financiële verantwoording is er geen toereikende boekhoudkundige basis voor de vaststelling van het verschil tussen de geraamde en de daadwerkelijke uitgevoerde wijzigingen in de materiële vaste activa en investeringen in het kalenderjaar voorafgaande aan het jaar waarin het voorstel wordt gedaan.
158. De NLc geeft in paragraaf 2.11 van het bijgesteld Tariefvoorstel aan dat er in het bijgesteld Tariefvoorstel geen verrekening tussen geraamde en uitgevoerde investeringen in het jaar 2008 is opgenomen. Dit sluit aan bij de werkwijze die gehanteerd werd voor de inwerkingtreding van de wet. Daar de tarieven in 2008 niet tot stand zijn gekomen op basis van het huidige kostentoerekeningssysteem, acht de Raad het uitgangspunt om niet te verrekenen over het jaar 2008 aanvaardbaar.
159. De Raad ziet daarom geen aanleiding om het Tariefvoorstel en de onderbouwing daarvan op dit onderdeel ontoereikend te achten.

5.4 Beoordeling artikel 27c, tweede en derde lid, LW

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

⁹⁰ Kamerstukken II 2006-2007, nr. 30 913, nr. 3, p. 26.

5.4.1 Redelijke tarieven

161. In artikel 4.2 Bmr is bepaald dat een tarief redelijk moet zijn in verhouding tot de geleverde dienst. In de parlementaire geschiedenis is hierover het volgende opgemerkt:

“Een tarief moet redelijk zijn in verhouding tot de dienst waarvoor dit tarief wordt gevraagd. Op geaggregeerd niveau geldt dit ook voor het geheel van de tarieven. Het is niet altijd goed mogelijk om in concreto aan te geven wat onder redelijkheid moet worden verstaan. Van de raad van bestuur van de NMa wordt verwacht dat hij bij het gebruik van deze maatstaf in ieder geval rekening houdt met de aard van de dienst en de aard en hoogte van de daaraan bestede kosten, en de verhouding tussen de geleverde kwaliteit en de kosten. Bij dit laatste toetspunt zal de wijze waarop de registerloodsen de nodige efficiëntie betrachten bij het leveren van de dienst zeker een rol spelen. De uitkomsten van regionale consultaties en de uitkomsten van een vergelijkend onderzoek als bedoeld in artikel 27k van de Loodsenwet leveren daarvoor ook belangrijke informatie op. Indien de kosten hoger zijn dan voor een adequate vervulling van de taak naar het oordeel van de raad van bestuur nodig is, kan zij besluiten een lager tarief vast te stellen.”⁹¹

162. De Raad is van oordeel dat de door de NLc voorgestelde tarieven redelijk zijn in verhouding tot de geleverde dienst, onverminderd hetgeen in paragraaf 6 wordt overwogen met betrekking tot het bereiken van de meest efficiënte werkwijze van registerloodsen.

5.4.2 Non-discriminatoire tarieven

163. In de door de NLc voorgestelde tarieven wordt een onderscheid gemaakt naar zeehavengebieden. Dit onderscheid is bij wet voorgeschreven. Bovendien vormt de beloodsing in de onderscheiden zeehavengebieden geen homogene dienst. Voorts wordt bij en krachtens de wet voorzien in afbouw van de kruisfinanciering tussen de onderscheiden zeehavengebieden. De tarieven in het voorstel zijn weergegeven in tabellen. Deze tabellen gelden zonder onderscheid voor iedere gebruiker in een bepaalde klasse. De Raad is van oordeel dat daarmee niet van discriminerende tarieven kan worden gesproken.

⁹¹ Stb. 2007, nr. 561, p. 21.

5.4.3 Kostengeoriënteerde tarieven

164. Ingevolge artikel 27c, derde lid, onder a, LW dienen de tarieven voor het geheel kostengeoriënteerd te zijn. Het voorstel is gebaseerd op het door de Raad goedgekeurde kostentoerekeningssysteem. Het kostentoerekeningssysteem bepaalt dat de voor het tariefjaar 2010 geprognosticeerde kosten, inclusief de vergoeding voor vermogenskosten, gelijk zijn aan de geprognosticeerde opbrengsten. Daarmee zijn de tarieven voor het geheel kostengeoriënteerd.
165. Artikel 27c, derde lid, onder b, bepaalt dat bij een voorstel voor gedifferentieerde aanpassing van de tarieven per zeehavengebied een bijdrage wordt geleverd aan een meer kostengeoriënteerd tarief per individueel schip. De Raad overweegt dat door de afbouw van de kruisfinanciering tussen de zeehavengebieden een bijdrage wordt geleverd aan een meer kostengeoriënteerd tarief per individueel schip. De Raad overweegt voorts dat in de tarieftabellen, zoals deze als bijlage 10 bij het bijgesteld Tariefvoorstel zijn gevoegd, de tarieven worden gerelateerd aan de diepgang van het schip en de te overbruggen afstand. Deze aanknopingspunten voor de tariefstelling leiden niet noodzakelijkerwijs tot een kostengeoriënteerd tarief voor ieder individueel schip. De parlementaire geschiedenis vermeldt echter in dit verband dat eerst de kruisfinanciering tussen de zeehavens zal worden afgebouwd, waarna in een tweede fase de kruisfinanciering tussen individuele schepen zal worden afgebouwd.⁹² In artikel 4 van de Rmr is de correctiefactor per zeehavengebied bepaald in verband met kruisfinanciering die tot 1 januari 2011 bij de vaststelling van de tarieven in acht moet worden genomen. Vanaf 1 januari 2011 (tweede fase) zal de kruisfinanciering afgebouwd worden.
166. Zoals in het vorige randnummer gesteld is artikel 4 Rmr na de indiening van het bijgesteld Tariefvoorstel gewijzigd, in die zin dat de correctiefactor per zeehavengebied, die bij vaststelling van de loodsgeldtarieven voor 2010 in acht moet worden genomen, is gewijzigd. In de tarieftabellen die bij het bijgesteld Tariefvoorstel zijn gevoegd heeft de NLc hier dan ook geen rekening mee kunnen houden.
167. De Raad acht de tarieftabellen die op 1 juli 2011 door de NLc zijn ingediend⁹³ en waarbij rekening is gehouden met de correctiefactor per zeehavengebied in overeenstemming met het bepaalde bij of krachtens artikel 27c, derde lid, onder a en b, LW.

⁹² Kamerstukken II 2006-2007, 30 913, nr. 3, p. 19.

⁹³ 103744/76.

5.5 Beoordeling consultatie (artikel 27c, vierde lid, LW)

168. Op grond van artikel 27c, vierde lid, LW dient voorafgaand aan de indiening van een voorstel voor loodsgeldtarieven en tarieven en vergoedingen voor de overige diensten en taken een zienswijze te worden gevraagd bij de in artikel 3 van de Rmr aangewezen regionale overlegcommissies. De ontvangen zienswijzen dienen bij het Tariefvoorstel te worden gevoegd. De NLc dient in het Tariefvoorstel zijn overwegingen over de ingebrachte zienswijzen te motiveren.
169. De NLc heeft aan deze wettelijke opdracht uitvoering gegeven door de genoemde regionale overlegcommissies zowel mondeling als schriftelijk te consulteren. Op 12 juni 2009 heeft de NLc schriftelijk het concept Tariefvoorstel naar de in de Rmr aangewezen regionale overlegcommissies gezonden. Daarnaast heeft de NLc per regio een consultatiebijeenkomst gehouden waarin partijen mondeling hun zienswijze kenbaar konden maken. Van deze bijeenkomsten zijn verslagen gemaakt, die opgenomen zijn in bijlage 13 bij het Tariefvoorstel. De geconsulteerde partijen konden hun zienswijze schriftelijk tot 5 juli 2009 indienen. Alleen de Koninklijke Vereniging van Nederlandse Reders (hierna: KVNR) heeft bij schrijven van 3 juli 2009 een schriftelijke zienswijze ingediend.⁹⁴
170. De NLc heeft de geconsulteerde partijen in de gelegenheid gesteld om eventueel aanvullende opmerkingen op het Tariefvoorstel voor 31 augustus 2009 kenbaar te maken en daarbij toegezegd deze onder de aandacht van de Raad te brengen. Aanvullend op de consultatie zijn nog schriftelijke reacties ontvangen van de Samenwerkende Bedrijven Eemsdelta (hierna: SBE), het Havenschap Moerdijk en de VNC. Bij schrijven van 9 september 2009 zijn de aanvullende zienswijzen aan de Raad gezonden.⁹⁵
171. In bijlage 13 bij het bijgesteld Tariefvoorstel is aangegeven dat gezien de beperkte termijn waarbinnen het bijgestelde voorstel moest worden gemaakt en gezien het feit dat het bijgesteld Tariefvoorstel een lagere tariefstijging met zich meebrengt, geen nieuwe consultatie van het bijgestelde voorstel heeft plaatsgevonden. De NLc heeft wel een afschrift van het bijgesteld Tariefvoorstel aan de partijen betrokken bij de consultatie verzonden. Bij schrijven van 12 november 2009⁹⁶ heeft de SBE een reactie gegeven op het bijgesteld Tariefvoorstel.

⁹⁴ Zie Tariefvoorstel bijlage 13.f.

⁹⁵ 103744/42.

⁹⁶ 103744/52.

5.5.1 Schriftelijk ingebrachte zienswijze

172. De KVR heeft in haar schriftelijke zienswijze het volgende naar voren gebracht. In de eerste plaats maakt de KVR een opmerking over de procedurele gang van zaken met betrekking tot de korte periode gelegen tussen het toesturen van het Tariefvoorstel en de georganiseerde consultatiebijeenkomsten. Inhoudelijk merkt de KVR op dat een tariefstijging van 14% of meer voor 2010 onaanvaardbaar is, gelet op de economische ontwikkelingen. De KVR pleit voor het handhaven van de tarieven op het niveau van 2009.

5.5.2 Mondeling ingebrachte zienswijzen

173. De NLc heeft in alle regio's waarin de zeehavengebieden zijn gesitueerd consultatiebijeenkomsten belegd waarin partijen in de gelegenheid waren desgewenst mondeling hun zienswijze kenbaar te maken. Van deze consultatiebijeenkomsten zijn verslagen gemaakt die als bijlage zijn gevoegd bij het Tariefvoorstel.⁹⁷

174. Uit de verslagen blijkt dat tijdens de consultatiebijeenkomsten diverse punten naar voren gebracht en besproken zijn, waaronder de juistheid van het aantal geraamde verrichtingen en de mogelijkheid de raming te herzien wegens economische ontwikkelingen, de mogelijkheid tot kostenbesparing, de voorgestelde verhoging van de tarieven en het toepassen van een correctiefactor voor FLO/FLP door de NMa.

5.5.3 Beoordeling consultatie door de Raad

175. De Raad is van oordeel dat de NLc gezien de wijze waarop het Tariefvoorstel in consultatie is gebracht en de wijze waarop de NLc gelegenheid heeft geboden voor zowel een schriftelijke als mondelinge zienswijze, heeft voldaan aan de verplichting van artikel 27c, vierde lid, LW. Voorts heeft de Raad met instemming kennis genomen van het feit dat in alle regio's consultatiebijeenkomsten zijn belegd.

176. De Raad merkt over de termijn tussen het toesturen van het Tariefvoorstel en de georganiseerde consultatiebijeenkomsten op dat de Loodsenwet op dat punt geen termijnen voorschrijft. Naar het oordeel van de Raad dient de consultatieprocedure echter op dusdanige wijze te zijn ingericht dat de geconsulteerde partijen een reële

⁹⁷ Zie het Tariefvoorstel, Bijlage 13.b tot en met 13.e.

mogelijkheid hebben om hun zienswijze mondeling dan wel schriftelijk kenbaar te maken. De Raad is niet gebleken dat de geconsulteerde partijen thans geen reële mogelijkheid is geboden om hun zienswijzen mondeling dan wel schriftelijk kenbaar te maken.

177. De zienswijzen die na indiening van het Tariefvoorstel en het bijgesteld Tariefvoorstel door de Raad zijn ontvangen zijn niet beoordeeld in het kader van artikel 27c, vierde lid, LW. Immers, gelet op dit artikel gaat het om de consultatie *voorafgaand* aan de indiening van een tariefvoorstel. De Raad heeft echter wel kennis genomen van de nagekomen zienswijzen en heeft deze in het kader van het vaststellen van de tarieven voor 2010 in zijn oordeelsvorming betrokken.
178. Vervolgens staat ten aanzien van de reacties van de NLc op de schriftelijke en mondelinge zienswijzen ter beoordeling of deze afdoende zijn geweest, zodat ook in dat opzicht aan artikel 27c, vierde lid (laatste volzin), LW is voldaan.
179. In bijlage 13.a bij het Tariefvoorstel heeft de NLc haar overwegingen omtrent de mondeling en schriftelijk ingebrachte zienswijzen opgenomen, zodat ook aan artikel 27c, vierde lid (laatste volzin), LW is voldaan. De NLc heeft op basis van de zienswijzen geen reden gezien het concept tariefvoorstel aan te passen, behoudens de wijziging van de raming van het aantal loodsverrichtingen, een nadere uitwerking van het voorgenomen kwaliteitsniveau en de efficiëntie waarmee het Loodswezen werkt en welke indicatoren in dit verband volgens de NLc (mede) relevant zijn.
180. Gelet op het voorgaande is de Raad van oordeel dat aan de vereisten van artikel 27c, vierde lid, LW is voldaan.

5.6 Beoordeling artikel 27d, eerste lid, LW en Bmr

181. In artikel 27d, eerste lid, LW wordt bepaald dat bij de daar genoemde onderwerpen nadere regels kunnen worden gesteld bij algemene maatregel van bestuur. Deze nadere regels zijn met name gesteld in hoofdstuk 4 Bmr.
182. Artikel 4.1 Bmr stelt de eis dat de geraamde opbrengst in een kalenderjaar niet meer bedraagt dan de som van de met toepassing van het geldende kostentoekeningssysteem aan de desbetreffende dienst toegerekende kosten, de daaraan toegerekende vermogenskostenvergoeding en de daarbij te verrichten verrekening als bedoeld in artikel 27c, zesde lid, onder i, LW. Hierbij gaat het om het verschil tussen de geraamde en de daadwerkelijk uitgevoerde wijzigingen in de

materiële activa en investeringen in het kalenderjaar voorafgaande aan het jaar waarin het voorstel wordt gedaan.

183. De Raad heeft het (bijgesteld) Tariefvoorstel getoetst aan deze bepaling. Gelet op de uitspraak van het CBb van 6 december 2010 concludeert de Raad dat, achteraf bezien, het thans geldende kostentoerekeningssysteem, zoals dat door de NLc op 10 juni 2008 is vastgesteld, niet in het (bijgesteld) Tariefvoorstel is toegepast.
184. De vermogenskostenvergoeding, zoals vastgesteld in het besluit van de Raad van 14 april 2008, is in het (bijgesteld) Tariefvoorstel juist toegepast.
185. Wat betreft de verrekening in de zin van artikel 27c, zesde lid, onder i, LW geldt dat deze verrekening voor het (bijgesteld) Tariefvoorstel 2010 niet van toepassing is. Immers, over het jaar 2008 is geen financiële verantwoording beschikbaar.⁹⁸
186. In paragraaf 2 Bmr zijn algemene maatstaven gegeven voor de loodsgeldtarieven (de artikelen 4.3 tot en met 4.11 Bmr). De voorgestelde tarieven dienen hieraan te worden getoetst.
187. De Raad heeft de tarieftabellen van de aangewezen zeehavengebieden (artikel 4.14 Bmr), de verhogings- en verlagingsfactoren van de bijzondere loodsreizen, de frequentiekorting en de loodsvergoedingen getoetst aan de wettelijke vereisten.
188. De Raad heeft het (bijgesteld) Tariefvoorstel getoetst aan de in de paragrafen 2 tot en met 6 Bmr (artikelen 4.3 tot en met 4.20 Bmr) gestelde eisen omtrent algemene en bijzondere maatstaven voor de loodsgeldtarieven, de aanwijzing van zeehavengebieden, de frequentiekorting loodsgeldtarieven en de loodsvergoedingen. Op basis daarvan heeft de Raad vastgesteld dat het (bijgesteld) Tariefvoorstel aan genoemde eisen voldoet.

6 Beoordeling artikel 27g LW

6.1 Inleiding

189. De Raad heeft op grond van artikel 27g, eerste lid, aanhef en onder b, LW de bevoegdheid een besluit vast te stellen dat afwijkt van het door de NLc gedane voorstel

⁹⁸ Artikel VIII van de Wmr bepaalt dat de NLc over 2009 voor de eerste maal een verantwoording opstelt.

voor de tarieven. Daarbij is de bevoegdheid van de Raad niet beperkt tot een marginale beoordeling van de door de NLc voorgestelde tarieven, maar heeft hij bij toepassing van artikel 27g van de Wet beoordelingsvrijheid en kan hij op grond hiervan, zoals het CBb heeft vastgesteld, het tariefvoorstel volledig toetsen.⁹⁹

190. In het hiernavolgende schetst de Raad welk kader hij hanteert bij de beoordeling of het tariefvoorstel voldoet aan het gestelde in artikel 27g, eerste lid, aanhef en onder b, LW. Tevens wordt ingegaan op de wijze waarop deze beoordeling wordt uitgevoerd.

6.2 Algemeen beoordelingskader artikel 27g LW

6.2.1 Uitgangspunten

191. De Raad moet op grond van artikel 27g, eerste lid, aanhef en onder b, LW jaarlijks beoordelen of het ingediende tariefvoorstel bijdraagt aan het bereiken van de meest efficiënte werkwijze van registerloodsen¹⁰⁰ en de productiviteit en kwaliteit van de loodsdienstverlening. Indien dit niet het geval is moet de Raad afwijken van het tariefvoorstel.

192. Gelet op de uitspraak van het CBb van 6 december 2010 vloeit uit het in artikel 27g, eerste lid, aanhef en onder b, LW neergelegde criterium voort dat met enige evidentie moet blijken dat een bepaalde post in het tariefvoorstel niet aan dit criterium voldoet, wil de Raad ten aanzien van die post van het tariefvoorstel kunnen afwijken.

193. Het CBb heeft geoordeeld¹⁰¹ dat de Raad – aan de hand van redelijk duidelijke ideeën daarover welke in samenspraak met onder meer de betrokken loodsencorporaties zijn ontwikkeld – een heldere en op zijn aanvaardbaarheid toetsbare opvatting dient te hebben over:

- wat de meest efficiënte werkwijze van registerloodsen is;
- over welke factoren al dan niet bijdragen aan de productiviteit en kwaliteit van de loodsdienstverlening;
- het verband, op korte maar ook op langere termijn, tussen tariefvoorstellen en het bereiken van de meest efficiënte werkwijze, de productiviteit en de kwaliteit van de dienstverlening;

⁹⁹ CBb 6 december 2010, LJN: BO6669. Zie paragraaf 2.1.

¹⁰⁰ Idem, ro 3.2.4

¹⁰¹ Idem, r0 3.2.4

- het verband tussen werkwijze, productiviteit en kwaliteit.

Ter uitwerking hiervan overweegt de Raad het volgende.

194. Met de wettelijk beoogde systematiek van ex-ante tariefvaststelling (zie paragraaf 3.1) houdt zich niet dat de Raad nu, medio 2011, een besluit neemt waar een visie aan ten grondslag ligt die aan de hand van de meest recente inzichten, bijvoorbeeld de realisatiecijfers voor het jaar 2010, is opgesteld. De NLc heeft hier ook op gewezen.¹⁰² De NLc heeft haar tariefvoorstel voor 2010 in 2009 vanzelfsprekend niet kunnen afstemmen op een visie die pas na het verstrijken van 2010 wordt ontwikkeld.
195. Voor 2010 gaat de Raad dus uit van een verbeterde motivering binnen het beleidskader zoals dit in het besluit van 17 december 2009 was opgenomen. Hieronder wordt weergegeven op welke wijze het (bijgesteld) Tariefvoorstel door de Raad wordt beoordeeld, waarbij in beginsel wordt uitgegaan van hetgeen reeds in het vernietigde besluit van 17 december 2009 is overwogen. Daarmee wordt inzicht gegeven in de wijze waarop invulling wordt gegeven aan de beoordelingsruimte van artikel 27g LW.
196. De Raad zal overigens, met inachtneming van de overwegingen van het CBb en in samenspraak met onder meer de betrokken loodsencorporaties, een visie ontwikkelen die de Raad zal hanteren bij de beoordeling van toekomstige tariefvoorstellen, De NLc heeft aangegeven bereid te zijn hierover mee te denken.¹⁰³
197. De wetgever heeft overwogen dat, aangezien de uurtarieven voor de loodsverrichtingen gefixeerd zijn, het er op neer komt dat de besparingen op de factor arbeid vooral behaald worden door het aantal loodsverrichtingen over een zo klein mogelijk aantal loodsen te verdelen.¹⁰⁴ Op de overige kosten kan de NLc in beginsel zelf besparen in de door hem gewenste omvang en het door hem gewenste tempo. De wetgever heeft daarbij wel aangegeven dat de Raad zo nodig zelf de tarieven kan aanpassen, indien hij van oordeel is dat onvoldoende op de kosten wordt bespaard of de kwaliteit van de dienstverlening onvoldoende zou zijn. Desgewenst kan de efficiëntie op regionaal gebied worden bevorderd door de aanpassing gedifferentieerd per zeehavengebied op te leggen. Voor de Raad staan daarmee de uitgangspunten voor de beoordeling van het tariefvoorstel vast.

¹⁰² Brief van 14 april 2011. 103744/10.

¹⁰³ Brief van 14 april 2011. 103744/10.

¹⁰⁴ Kamerstukken II 2006-2007, 30 913, nr. 3, p. 25 en 26.

6.2.1.1 Inzet van registerloodsen

198. De Raad is van mening dat de verhouding tussen het aantal reis- en wachturen per direct loodsuur en de verhouding tussen het aantal beschikbaarheidsuren per direct loodsuur een goede maatstaf vormen voor de productiviteit waarmee de registerloodsen ingepland en ingezet worden. De ontwikkeling van deze verhouding in de tijd geeft een beeld van de ontwikkeling van de efficiëntie. Hierbij geldt vanzelfsprekend wel dat de principes van planning en inzet van de registerloodsen in elk jaar vergelijkbaar moeten zijn.
199. Bij de meest efficiënte werkwijze zal de loodsdienstverlening tegen de laagst mogelijke kosten gerealiseerd worden. Het niveau van deze kosten hangt mede af van het aantal loodsverrichtingen en van het kwaliteitsniveau van de dienstverlening. Een hoger aantal loodsverrichtingen leidt normaal gesproken tot een schaalvoordeel, waardoor de gemiddelde kosten per loodsverrichting bij de meest efficiënte werkwijze dalen. Een hoger kwaliteitsniveau van de dienstverlening zou juist gepaard kunnen gaan met een stijging van de gemiddelde kosten per loodsverrichting.
200. In een ideale situatie kan, gegeven een aantal loodsverrichtingen en het voorgenomen kwaliteitsniveau, het kostenniveau van de NLc bij de meest efficiënte werkwijze in een bepaald jaar door de Raad worden vastgesteld. In de beoordeling van de efficiëntie wordt in dat geval het kostenniveau, zoals opgenomen in het Tariefvoorstel, vergeleken met het kostenniveau bij de meest efficiënte werkwijze.
201. Ten tijde van het nemen van het inmiddels vernietigde besluit van 17 december 2009 was echter geen sprake van een dergelijke ideale situatie. Het ontbrak de Raad aan voldoende informatie om het kostenniveau bij de meest efficiënte werkwijze te bepalen voor 2010. Dit kwam omdat de administratie van de NLc hierop nog niet was ingericht. Om toch de efficiëntie van de werkwijze conform het (bijgestelde) Tariefvoorstel te kunnen beoordelen, heeft de Raad de efficiëntie van de werkwijze zoals voorgesteld in het bijgesteld Tariefvoorstel 2010 vergeleken met de efficiëntie in twee eerdere jaren, namelijk in 2003 en 2008. Zoals nader wordt toegelicht in paragraaf 6.4.3.6.4, zijn dit de enige twee jaren die een bruikbare vergelijkingsmaatstaf kunnen opleveren. Het jaar 2003 was het jaar waarvoor de arbeidsvergoeding (achteraf) is gefixeerd, terwijl het jaar 2008 het eerste jaar was na de inwerkingtreding van de Wet en ook de basis vormde voor het tariefvoorstel voor 2009. De Raad hanteert het uitgangspunt dat de efficiëntie van de werkwijze van de NLc in 2010 tenminste gelijk moet zijn aan de efficiëntie van de werkwijze waarmee de NLc in 2003 en 2008 haar diensten verleend heeft.

202. De Raad benadrukt dat hij hiermee niet stelt dat het efficiëntieniveau van de jaren 2003 en 2008 beschouwd zou moeten worden als de meest efficiënte werkwijze. Immers, het is mogelijk dat de NLc ook in deze jaren nog efficiënter had kunnen werken. Tevens benadrukt de Raad dat hij bij de beoordeling van de efficiëntie van de werkwijze, zoals voorgesteld in het (bijgesteld) Tariefvoorstel, geen rekening heeft kunnen houden met jaarlijkse productiviteitsgroei, omdat de informatie desgevraagd bij de NLc niet voor handen bleek te zijn.¹⁰⁵
203. Voor wat betreft het primaire proces (het loodsen) moet de NLc, in het kader van het bereiken van de meest efficiënte werkwijze, niet alleen in de lange termijn planning (door in- en uitstroom van registerloodsen) de totaal beschikbare tijd van de registerloodsen bijstellen, maar ook op de kortere termijn van een jaar. Op deze wijze kan verzekerd worden dat op de korte en op de lange termijn de loodsverrichtingen over een zo klein mogelijk aantal loodsen verdeeld worden. Met de lange termijn planning kan de continuïteit van de loodsdienstverlening worden gewaarborgd. Op de korte termijn kan de NLc het totaal aantal ingeroosterde uren per loods van jaar tot jaar laten “meeademen” met de verwachte vraag naar loodsdiensten.
204. De beschikbaarheid van loodsen mag, naar het oordeel van de Raad, niet gedictieerd worden door de omvang van de formatie van registerloodsen. Op deze wijze kan recht worden gedaan aan de conclusie van het CBb dat “daarentegen (...) het laten meebewegen van de inroostering van loodsen met de geraamde vraag naar loodsdiensten wel bij [kan] dragen aan de meest efficiënte werkwijze, indien daarmee de inzet van loodsen zo goed mogelijk wordt afgestemd op de vraag en aldus voorkomen wordt dat onnodige kosten in de tarieven worden opgenomen.” De kosten van eventuele overcapaciteit zouden anders via de tarieven aan de afnemers worden doorberekend, terwijl de met de Wmr ingevoerde tariefregulering er nu juist op is gericht te voorkomen dat de monopoliepositie van de registerloodsen leidt tot hogere tarieven dan in een concurrerende markt tot stand zouden komen.
205. De nadere uitwerking van het uitgangspunt, dat bij de meest efficiënte werkwijze de loodsdienstverlening tegen de laagst mogelijke kosten gerealiseerd zal worden, brengt met zich dat niet meer indirecte uren (bijvoorbeeld reis-/wachten of beschikbaarheidsuren) ingezet moeten worden dan ten behoeve van het primaire proces nodig zijn. Dat betekent dat de verhouding tussen directe uren (bruguren) en indirecte uren zo efficiënt mogelijk moet zijn, hetgeen leidt tot het leveren van het

¹⁰⁵ 103744/48, p. 7.

dienst tegen zo laag mogelijke kosten. Het is deze toets die de Raad in onderhavig besluit uitvoert.¹⁰⁶

6.2.1.2 Overige kosten

206. Ook het secundair proces¹⁰⁷ en de overhead¹⁰⁸ wordt door de Raad getoetst. Ten aanzien van deze kosten overweegt de Raad dat de wetgever heeft voorgestaan dat de NLc in beginsel zelf kan besparen op de daarmee samenhangende kosten, in de door hem gewenste omvang en het door hem gewenste tempo. Daaruit leidt de Raad in elk geval af dat de NLc er naar moet streven om kosten te besparen. Op grond van artikel 27c, zesde lid, aanhef en onder g, LW moet de NLc deze besparingen invullen en onderbouwen. Daarnaast heeft de Raad echter zelf een verantwoordelijkheid om te onderzoeken of de kosten van het secundaire proces een efficiënte werkwijze weerspiegelen. Zoals hiervoor overwogen heeft de wetgever aangegeven dat de Raad zo nodig zelf de tarieven kan aanpassen, indien hij van oordeel is dat onvoldoende op de kosten wordt bespaard of de kwaliteit van de dienstverlening onvoldoende zou zijn. Desgewenst kan de efficiëntie op regionaal gebied worden bevorderd door de aanpassing gedifferentieerd per zeehavengebied op te leggen.

6.2.1.3 Kwaliteit

207. Het kwaliteitsniveau waarbij de efficiëntie wordt gemeten wordt niet door de Raad vastgesteld, maar volgt uit de wet en regelgeving¹⁰⁹ en de invulling die het Loodswezen hieraan geeft¹¹⁰. Het hieruit voortvloeiende kwaliteitsniveau is voor de Raad in beginsel uitgangspunt voor de beoordeling van het (bijgesteld) Tariefvoorstel. Daarbij beziet de Raad of het voorgenomen kwaliteitsniveau afwijkt van het niveau van voorgaande jaren. Indien dit het geval is, beoordeelt de Raad of de NLc hiermee in het Tariefvoorstel rekening heeft gehouden. De Raad hanteert bij de beoordeling van de efficiëntie het algemene economische uitgangspunt dat bij een dalend kwaliteitsniveau, de kosten voor het Loodswezen lager zullen zijn. Omgekeerd zullen bij een hoger kwaliteitsniveau de kosten van het Loodswezen ook hoger zijn. Bij een hoger kwaliteitsniveau zal de Raad wel beoordelen of er al dan niet sprake is van een onnodig hoge kwaliteit,

¹⁰⁶ Zie hierna in paragraaf 6.4.3.

¹⁰⁷ Zie hierna in paragraaf 6.4.4.

¹⁰⁸ Zie hierna in paragraaf 6.4.5.

¹⁰⁹ Regeling communicatie en loodsaanvragen zeevaart.

¹¹⁰ Zie ook paragraaf 5.3.1.

bijvoorbeeld omdat een (nog) hogere kwaliteit niet door de gebruikers wordt gewenst.

208. Binnen de hiervoor geformuleerde uitgangspunten vindt de beoordeling door de Raad plaats in twee fasen. In de eerste plaats beoordeelt de Raad een tariefvoorstel in algemene zin aan de hand van een viertal indicatoren. Indien vervolgens uit één of meerdere indicatoren blijkt dat de efficiëntie ten opzichte van het ijkjaar afneemt, dan volgt in de tweede fase nader onderzoek van het tariefvoorstel. Indien ook uit het nader onderzoek blijkt dat er met enige evidentie sprake is van een afname van de efficiëntie dan zal de Raad op grond van artikel 27g, eerste lid, aanhef en onder b, LW de tarieven in afwijking van het tariefvoorstel vaststellen. Deze werkwijze wordt hierna toegelicht.

6.2.2 Eerste fase: beoordeling indicatoren

209. In de eerste fase heeft de Raad de efficiëntie-indicatoren beoordeeld, zoals deze ook in het Tariefbesluit 2009 zijn opgenomen. Voor de uitkomsten hiervan wordt verwezen naar paragraaf 6.3. Deze indicatoren zijn gekozen, omdat zij de hoofdprocessen van de NLc afdekken. De indicatoren voldoen aan de eisen die volgens algemeen aanvaarde bedrijfseconomische principes aan prestatie-indicatoren worden gesteld, namelijk dat zij:

- specifiek zijn
- meetbaar zijn
- beïnvloedbaar zijn
- relevant zijn en
- tijdsgebonden zijn.

210. De uitkomsten van deze indicatoren geven een eerste beeld van de ontwikkeling van de efficiëntie op de volgende punten:

- het totale proces;
- het primaire proces (de loodsverrichtingen ofwel het “loodsen”);
- het secundaire proces (het proces om te zorgen dat de registerloods tijdig op de juiste plaats is ofwel het “beloodsen”);
- het ondersteunend proces (de overhead).

De Raad is van oordeel dat de vier in dit besluit gehanteerde efficiëntie-indicatoren relevant en bruikbaar zijn voor het signaleren van de ontwikkeling van de efficiëntie van de loodsdienstverlening

211. De efficiëntie wordt niet uitsluitend door toepassing van de indicatoren beoordeeld. Een verslechtering van de indicatoren leidt niet automatisch tot de conclusie dat niet wordt bijgedragen aan het bereiken van de meest efficiënte werkwijze. De NLc moet

kunnen toelichten wat de achtergrond en de oorzaak is van bepaalde ontwikkelingen. De indicatoren hebben in dat licht een signalerende functie. De uitkomst van de indicatoren kunnen aanleiding geven tot nader onderzoek door de Raad.

212. De Raad heeft kennis genomen van het destijds ingenomen standpunt van de NLc dat zij het oneens is met de vormgeving van de gebruikte indicatoren en dat de NLc daarom in het bijgesteld Tariefvoorstel andere indicatoren heeft opgenomen.¹¹¹
213. De NLc heeft een voorkeur voor een uitbreiding van het aantal indicatoren, bijvoorbeeld door de indicator voor het primaire proces niet alleen uit te drukken in uren, maar ook in geld. Daarnaast wenst de NLc een aantal kostenposten buiten beschouwing te laten op de indicator voor het ondersteunend proces. Deze indicatoren, die de NLc in het (bijgesteld) Tariefvoorstel heeft opgenomen, zijn voor het signaleren van de ontwikkeling van de efficiëntie wellicht ook bruikbaar. Deze indicatoren voegen naar het oordeel van de Raad echter niets toe aan het beeld dat ontleend kan worden uit de door de Raad gehanteerde indicatoren, en doen daar evenmin iets aan af. De efficiëntie-indicatoren die de NLc in het (bijgesteld) Tariefvoorstel heeft genoemd, verslechteren ook ten opzichte van 2009, met uitzondering van de indicator voor de kosten van de beroepsorganisatie. De scores op de door de NLc voorgestelde indicatoren zouden voor de Raad evenzeer aanleiding zijn geweest om nader onderzoek te verrichten.¹¹²

6.2.3 Tweede fase: nader onderzoek

214. Naar aanleiding van de uitkomsten van de berekening van de indicatoren, heeft de Raad nader onderzoek verricht. Voor de uitkomsten van dit onderzoek verwijst de Raad naar paragraaf 6.4.3.
215. De Raad heeft per indicator bezien op welke wijze nader onderzoek plaats zou moeten vinden om tot een zorgvuldige beoordeling van het (bijgesteld) Tariefvoorstel te kunnen komen.
216. In de eerste overkoepelende indicator zijn alle bedrijfsprocessen samengevoegd. Deze algemene indicator geeft een indruk van de mogelijke efficiëntieontwikkeling in het loodsbedrijf als geheel. De beoordeling van de algemene indicator kan aanleiding geven tot nader onderzoek naar het primaire, secundaire en ondersteunende proces.

¹¹¹ Zie p. 54 en 55 van het bijgesteld Tariefvoorstel.

¹¹² Overigens heeft de NLc op 14 juli 2010 (103447/17) op hoofdlijnen ingestemd met de indicatoren.

217. De wijze waarop de Raad onderzoek heeft gedaan naar het primaire proces (tweede indicator) is beschreven in paragraaf 6.4.3. De onderzoeksmethode komt er kort gezegd op neer dat de ontwikkeling van de verhouding tussen het aantal directe loodsuren enerzijds en het aantal reis- en wachturen en beschikbaarheidsuren anderzijds is vergeleken met de referentiejaren 2003 en 2008. In paragraaf 6.4.3.6.4 zal de Raad toelichten dat de gegevens uit de referentiejaren betrouwbaar en bruikbaar zijn en een nadere uitwerking geven van de algemene uitgangspunten van het beoordelingskader.
218. Op basis van de beoordeling van de derde indicator (secundaire proces beloodsen) acht de Raad het gelet op hetgeen in paragraaf 6.4.4 wordt overwogen niet noodzakelijk nader onderzoek naar het secundaire proces beloodsen te doen.
219. De methode voor het onderzoek naar het ondersteunend proces (vierde indicator) is beschreven in paragraaf 6.4.5. De ontwikkeling van de overheadkosten is in kaart gebracht door het (bijgesteld) Tariefvoorstel van 2010 te vergelijken met het Tariefvoorstel 2009. De reden om de kosten van 2010 te vergelijken met 2009 is gelegen in het feit dat de omvang van de overhead niet of nauwelijks wijzigt door een verandering in het aantal loodsverrichtingen. Het cijfer voor 2009 is hier een betrouwbare maatstaf voor de kosten van 2010. Daarom wijkt deze methode af van de hiervoor geschetste methode van vergelijken met de referentiejaren 2003 en 2008 voor het primaire proces.

6.3 Eerste fase van het onderzoek

6.3.1 Conclusie van de Raad

220. De Raad stelt op basis van de eerste fase van het onderzoek vast dat de uitkomsten van de efficiëntie-indicatoren verminderen ten opzichte van 2009 (de jaren 2003 en 2008 zijn pas in de tweede fase van het onderzoek in de beoordeling betrokken). Een vermindering van de uitkomsten van deze indicatoren duidt op een vermindering van de efficiëntie van de werkwijze van de registerloodsen. De uitkomsten van de indicatoren hebben aanleiding gegeven nader onderzoek te doen. Hieronder wordt de beoordeling van de indicatoren door de Raad beschreven.

6.3.2 Beoordeling indicatoren

221. Voor de vier hiervóór in randnummer 210 geschetste indicatoren zijn de uitkomsten voor 2010 op basis van het bijgesteld Tariefvoorstel als volgt:

1. *Totale proces: de totale kosten per loodsverrichting*

De totale kosten (inclusief FLO/FLP) gedeeld door het aantal loodsverrichtingen in dat jaar. Voor 2010 is dit ($€154.690.000 / 84.847 =$) €1.823 per loodsverrichting.

2. *Primaire proces: het percentage directe loodsuren ten opzichte van de inzetbare uren*

Het aantal directe loodsuren is gelijk aan de som van “bruguren regulier”, “bruguren bijzonder” en “LOA uren”. Het totale aantal inzetbare uren wordt berekend door het aantal directe loodsuren te sommeren met “IPL-uren”, “uren reizen en wachten” en “beschikbaarheidsuren”. Voor 2010 bedraagt de uitkomst van deze indicator (inclusief Scheldevaart) ($300.836/1.236.614 =$) 24,33%.

3. *Secundaire proces: de kosten van het beloodsen en plannen per loodsverrichting*

De totale kosten van beloodsen en plannen zijn de som van de “kosten vaartuigen”, de “kosten technische dienst”, de “kosten ligplaatsen”, de “kosten bemanning vaartuigen”, de “kosten helikopter”, de “kosten planning” en de “overige vervoerskosten” verminderd met de “opbrengsten vervoer van personen en goederen”. Voor 2010 is dit ($€37.597.000/84.847 =$) €443 per loodsverrichting.

4. *Ondersteunend proces: het percentage overheadkosten ten opzichte van de totale kosten*

De overheadkosten zijn gelijk aan de som van de “overige regionale kosten”(= kosten regionale ICT + algemene regionale kosten), de “overige landelijke kosten”(= kosten landelijke ICT systemen + overige landelijke kosten) en de “kosten publiekrechtelijke beroepsorganisatie” (= kosten NLc + kosten RLc + kosten opleidingen STODEL). De totale kosten worden in de berekening van deze indicator gedefinieerd als de totale kosten (inclusief FLO/FLP) verminderd met de overheadkosten. Voor 2010 volgt uit de berekening: ($€22.401.000/(€154.690.000 - €22.401.000) =$) 16,93%.

222. In onderstaande tabel worden de uitkomsten per indicator voor het jaar 2010 vergeleken met de uitkomsten van de berekeningen op basis van het Tariefvoorstel van de NLc voor het jaar 2009. Zo ontstaat een beeld van de ontwikkeling van de efficiëntie.

	Tariefvoorstel 2009	Tariefvoorstel 2010	Vershil
1. Totale proces	€ 1.749 per loodsverrichting	€ 1.823 per loodsverrichting	+ 4 %
2. Primaire proces	26,49% (aandeel directe uren)	24,33% (aandeel directe uren)	- 8 %
3. Secundaire proces	€ 417 per loodsverrichting	€ 443 per loodsverrichting	+ 6 %
4. Ondersteunend proces	14,48% (% overheadkosten)	16,93% (% overheadkosten)	+ 17 %

Tabel 2: vergelijking uitkomsten per indicator Tariefvoorstel 2009 en 2010

223. In de tabel is te zien dat de waarden voor elk van de indicatoren in 2010 zijn verminderd ten opzichte van het Tariefvoorstel 2009. Immers, de kostprijs van een gemiddelde loodsverrichting gaat omhoog, het aandeel van de directe uren neemt af (dus het aandeel indirecte uren stijgt), de kosten van het beloodsen en plannen worden per loodsreis hoger en het percentage overhead ten opzichte van de totale kosten neemt toe. De Raad concludeert dat dit duidt op een vermindering van de efficiëntie van het Loodswezen. De uitkomsten van de indicatoren hebben aanleiding gegeven nader onderzoek te doen.

6.4 Tweede fase: nader onderzoek

6.4.1 Conclusie van de Raad

224. Ingevolge artikel 27g, eerste lid, LW, stelt de Raad de tarieven vast in afwijking van het Tariefvoorstel van de NLc, indien naar zijn oordeel na toepassing van het voorgaande beoordelingskader, een of meer van de in artikel 27g, eerste lid, onder a tot en met c, LW genoemde afwijkingsgronden van toepassing is.

225. Op grond van het onderzoek door de Raad in het kader van de beoordeling van het (bijgesteld) Tariefvoorstel en het aanvullend onderzoek naar aanleiding van de uitspraak van het CBb van 6 december 2010 concludeert de Raad dat het (bijgesteld) Tariefvoorstel in onvoldoende mate bijdraagt aan het bereiken van de meest efficiënte werkwijze van registerloodsen en de productiviteit en kwaliteit van de loodsdienstverlening, zoals bedoeld in artikel 27g, eerste lid, onder b, LW. Hierna motiveert de Raad zijn standpunt nader.

6.4.2 Totale proces (eerste indicator)

226. Het totale proces is een optelsom van primaire, secundaire en ondersteunende processen. De eerste (overkoepelende) is een mix van de onderliggende indicatoren op het primaire, secundaire en ondersteunende proces. De verhoging van de totale kosten per loodsverrichting van €1.749 in 2009 naar €1.823 per loodsverrichting in het (bijgesteld) Tariefvoorstel was aanleiding het primaire (tweede indicator), secundaire (derde indicator) en ondersteunende (vierde indicator) proces nader te beschouwen. De uitkomst van de eerste indicator vormde aldus mede aanleiding nader onderzoek te verrichten naar de overige indicatoren.

6.4.3 Primair proces (tweede indicator)

6.4.3.1 Conclusie van de Raad

227. Op grond van het uitgevoerde onderzoek komt de Raad ten aanzien van het primaire proces tot de conclusie dat

- het aantal in het (bijgesteld) Tariefvoorstel opgenomen beschikbaarheidsuren in onvoldoende mate bijdraagt aan het bereiken van de meest efficiënte werkwijze van registerloodsen en de productiviteit en kwaliteit van de loodsdienstverlening en aldus aanleiding geeft om de tarieven op grond van artikel 27g, tweede lid, aanhef en onder b, LW in afwijking van het (bijgesteld) Tariefvoorstel vast te stellen;
- het geraamde aantal reis- en wachturen en IPL-uren geen aanleiding geeft om de tarieven op grond van artikel 27g, tweede lid, aanhef en onder b, LW in afwijking van het (bijgesteld) Tariefvoorstel vast te stellen.

228. Het aantal beschikbaarheidsuren dat naar het oordeel van de Raad bijdraagt aan het bereiken van de meest efficiënte werkwijze van registerloodsen en de productiviteit en kwaliteit van de loodsdienstverlening is bepaald door uit te gaan van de verhouding tussen de directe uren en de beschikbaarheidsuren zoals deze in 2003 bestond.

229. In het hiernavolgende geeft de Raad in de eerste plaats een beschrijving van de voor de beoordeling van het primair proces relevante onderdelen van het kostentoekekeningssysteem. In paragraaf 6.4.3.3 is de wijze waarop de Raad het primair proces beoordeelt weergegeven. In paragraaf 6.4.3.4 is de door de Raad bij de beoordeling van het primair proces gebruikte informatie weergegeven en in paragraaf 6.4.3.5 en verder volgt als laatste de inhoudelijke beoordeling van het primair proces.

6.4.3.2 Het kostentoerekeningssysteem en het (bijgesteld) Tariefvoorstel

230. Het uitgangspunt bij de beoordeling van het primair proces is voor de Raad het kostentoerekeningssysteem en de toepassing hiervan in het (bijgesteld) Tariefvoorstel. In het kostentoerekeningssysteem is vastgelegd hoe de totaal beschikbare tijd van de registerloodsen verdeeld moet worden over de urensoorten en hoe deze urensoorten moeten worden doorberekend in de loodsgeldtarieven. De onderdelen van het kostentoerekeningssysteem die relevant zijn voor de beoordeling van het primair proces worden hierna weergegeven.
231. De **totaal beschikbare tijd van de registerloodsen** wordt gelet op het kostentoerekeningssysteem¹¹³ en het (bijgesteld) Tariefvoorstel¹¹⁴ als volgt bepaald. In de eerste plaats wordt de bruto capaciteit van de loodsen bepaald door de geplande loodsenformatie per maand te vermenigvuldigen met het aantal dagen per maand maal 24 uur per dag. De berekende bruto capaciteit wordt verminderd met het aantal roostervrije uren. De uitkomst hiervan is het **totaal aantal ingeroosterde uren**. Dit zijn de uren die de registerloodsen beschikbaar zijn volgens rooster.
232. Het totaal aantal ingeroosterde uren wordt verminderd met de afwezige uren. Hieronder worden begrepen de verlofuren, het geraamde aantal uren ziekte en de rusturen. Daar worden vervolgens de uren voor varen in vrije dagen en de uren voor IPL-taken in vrije dagen bij opgeteld.¹¹⁵ Alsdan resteert de **totaal beschikbare tijd van registerloodsen**.
233. Vervolgens wordt de totaal beschikbare tijd van de registerloodsen verdeeld over de directe en indirecte uren. De wijze waarop dit gebeurd is uitgewerkt in het kostentoerekeningssysteem.
234. Alle uren waarin de registerloods daadwerkelijk loodsdiensten aan boord van het te loodsen schip verricht zijn **directe loodsuren** (ook wel aangeduid als **bruguren**). Het aantal directe uren wordt bepaald door de vraag naar loodsdienstverrichtingen en de verdeling van dat aanbod over de diverse te bevaren trajecten.

¹¹³ Zie Kostentoerekeningssysteem Loodswezen 2009-2013 d.d. 10 juni 2008, p. 53.

¹¹⁴ (Bijgesteld) Tariefvoorstel, bijlage 4c

¹¹⁵ Zie Kostentoerekeningssysteem Loodswezen 2009-2013 d.d. 10 juni 2008, p. 53, zie verder in detail in bijlage 4c van het (bijgestelde) Tariefvoorstel)

235. Naast de directe loodsuren zijn in het kostentoerekeningssysteem de **indirecte loodsuren** beschreven. Deze uren zijn onder te verdelen in de IPL-uren, de beschikbaarheidsuren en de reis- en wachturen.
236. De **IPL-uren** zijn de uren waarin taken door loodsen worden uitgevoerd maar die niet direct te maken hebben met het loodsen van schepen. Het gaat daarbij om bijvoorbeeld bestuurstaken, managementtaken of loodsdienstleiding.
237. De **reis- en wachturen** zijn uren waarin de registerloods tussen meerdere reizen moet wachten op een vervolgreis en moet reizen van het afstappunt van het ene schip naar het opstappunt van het volgende schip.¹¹⁶
238. Onder **beschikbaarheidsuren** worden volgens het kostentoerekeningssysteem verstaan de uren waarop de registerloods thuis beschikbaar (oproepbaar) is in afwachting van zijn inzet voor een te loodsen schip.¹¹⁷ De beschikbaarheidsuren zijn nodig om aan de vraag te kunnen voldoen en, in het bijzonder, om eventuele pieken in de vraag naar loodsverrichtingen op te vangen.
239. De beschikbaarheidsuren worden volgens het kostentoerekeningssysteem als volgt berekend:
- Totaal beschikbare tijd van de registerloodsen
- /- de ingezette tijd voor loodsreizen (= directe uren)
 - /- de tijd besteed aan IPL taken
 - /- de tijd besteed aan reizen en wachten tussen activiteiten en reizen woon/werk
 - /- de tijd die de registerloods als verplichte rust niet inzetbaar is in zijn rooster.¹¹⁸
240. De Raad merkt op dat de beschikbaarheidsuren niet zelfstandig geraamd worden, maar dat deze een resultante zijn van het totaal aantal ingeroosterde uren, via de beschikbare tijd van registerloodsen. In onderstaande tabel is het voorgaande schematisch weergegeven.

¹¹⁶ Zie Kostentoerekeningssysteem Loodswezen 2009-2013, p. 47.

¹¹⁷ Zie Kostentoerekeningssysteem Loodswezen 2009-2013, p. 47.

¹¹⁸ Zie Kostentoerekeningssysteem Loodswezen 2009-2013, p. 53.

Bruto capaciteit	
Bruto loodsuren
Roostervrij -/-
Ingeroosterde uren	<u> </u> A
Afwezige uren	
Verlof
Ziek
Rust +
Totaal afwezig	<u> </u> B
Totaal beschikbare tijd van registerloodsen	A-/-B

Directe uren	
Bruguren (regulier + bijzonder)
LOA
Totaal directe uren	<u> </u> C

Indirecte uren	
IPL-uren
Reis- en wachturen +
Subtotaal	<u> </u> D
Externe loodsuren	<u> </u> E +
Totaal indirecte uren	<u> </u> D+E
Bepaling beschikbaarheidsuren	
Totaal beschikbare tijd van registerloodsen	<u> </u> A-/-B
Directe uren	<u> </u> C -/-
Indirecte uren	<u> </u> D+E -/-
Resultante: beschikbaarheidsuren	<u> </u> F

Tabel 3: schematische weergave bepaling beschikbaarheidsuren

241. Het kostentoe rekeningssysteem legt, zo stelt de Raad vast, een dwingend en rechtstreeks verband tussen het totaal aantal ingeroosterde uren, de totaal beschikbare tijd van de registerloodsen en de daaruit resulterende beschikbaarheidsuren, in die zin dat het totaal aantal ingeroosterde uren minus de in het kostentoe rekeningssysteem gespecificeerde uursoorten via de totaal beschikbare tijd van de registerloodsen het aantal beschikbaarheidsuren bepaalt.
242. Zoals het CBb in zijn uitspraak van 6 december 2010 heeft overwogen betekent het feit dat in het kostentoe rekeningssysteem wordt uitgegaan van een urensystematiek echter

niet dat ook de wijze waarop het totaal aantal ingeroosterde uren wordt bepaald zou zijn vastgelegd, in die zin dat geen wijziging ten opzichte van eerdere jaren mogelijk is.

243. Het CBB wijst er op dat “het op deze wijze vastleggen van het aantal roosteruren, (...) tot gevolg [heeft] dat een afname van het aantal directe loodsuren vanzelf leidt tot een navenante toename van het aantal beschikbaarheidsuren. Een dergelijk automatisme kan leiden tot een inzet van loodsen die niet als de meest efficiënte kan worden beschouwd zonder dat de [NMa] daartegen zou kunnen optreden. Het CBB is van oordeel dat “het mee laten bewegen van de inroostering van loodsen [het aantal ingeroosterde uren] met de geraamde vraag naar loodsdiensten (...) wel [kan] bijdragen aan het bereiken van de meest efficiënte werkwijze, indien daarmee de inzet van loodsen zo goed mogelijk wordt afgestemd op de vraag en aldus voorkomen wordt dat onnodige kosten in de tarieven worden opgenomen.”
244. Het CBB heeft in dit kader dan ook geoordeeld dat een verlaging van het totaal aantal ingeroosterde uren ten opzichte van een eerder jaar op zichzelf niet in strijd is met het kostentoekeningssysteem of artikel 27g, eerste lid, aanhef en onder b, LW. Het CBB komt vervolgens tot de conclusie dat het eerder tussen de Raad en de NLc gerezen geschil zich toespitst op de vraag welke ‘*minimum beschikbaarheid van loodsen*’ noodzakelijk is om pieken in het scheepvaartaanbod op te kunnen vangen. De Raad stelt voor alle duidelijkheid vast dat waar het CBB hier spreekt van ‘*beschikbaarheid van loodsen*’ het, gelet op de context van de overwegingen van het CBB, doelt op het totaal aantal ingeroosterde uren en daaruit rechtstreeks voortvloeiend het aantal beschikbaarheidsuren.¹¹⁹ Het Loodswezen hanteert dezelfde uitleg.¹²⁰
245. De Raad benadrukt dat het CBB aldus heeft geoordeeld dat het mee laten bewegen van het totaal aantal ingeroosterde uren met de geraamde vraag naar loodsdiensten kan bijdragen aan het bereiken van de meest efficiënte werkwijze. Dit brengt met zich dat de NLc bij het bepalen van het totaal aantal ingeroosterde uren rekening dient te houden met de vraag naar loodsdiensten. De Raad acht het nodig dat het Loodswezen in toekomstige tariefvoorstellen op dit punt een onderbouwing geeft.
246. De Raad onderkent dat een adequate loodsdienstverlening in ieder geval vereist dat, binnen de eisen die de wet daaraan stelt, in beginsel op ieder moment en iedere plaats

¹¹⁹ Overigens maakt het voor het onderhavige besluit thans niet uit of uitgegaan wordt van het totaal aantal ingeroosterde uren dan wel de totaal beschikbare tijd van registerloodsen, aangezien geen discussie bestaat over het geraamde aantal afwezige uren. Het totaal aantal ingeroosterde uren verminderd met het aantal afwezige uren leidt tot de totaal beschikbare tijd van registerloodsen.

¹²⁰ 103744/73.

in de vraag naar loodsdiensten voorzien moet kunnen worden. Het hiervoor benodigde minimum (aantal ingeroosterde uren en aan de hand daarvan) aantal beschikbaarheidsuren stelt aldus een grens aan de te bereiken efficiëntie. Uitgaande van het eerdergenoemde rechtstreeks verband tussen het totaal ingeroosterde uren en het daaruit resulterende aantal beschikbaarheidsuren is van belang hoeveel beschikbaarheidsuren minimaal nodig zijn om eventuele pieken in de vraag naar loodsdiensten op te vangen.

6.4.3.3 De wijze van beoordelen door de Raad

247. Gelet op het voorgaande en met inachtneming van de uitspraak van het CBB van 6 december 2010, beoordeelt de Raad of het door de NLc in het Tariefvoorstel 2010 opgenomen (aantal ingeroosterde uren en aan de hand daarvan het) aantal beschikbaarheidsuren bijdraagt aan het bereiken van de meest efficiënte werkwijze en productiviteit en kwaliteit van de loodsdienstverlening als volgt. De beoordeling vindt plaats in drie stappen.
248. Bij de eerste stap beoordeelt de Raad of door de NLc bij het bepalen van het totaal aantal ingeroosterde uren rekening is gehouden met de verwachte vraag naar loodsdiensten en de verwachte verdeling van deze vraag over het jaar. Op deze wijze kan beoordeeld worden of het totaal aantal ingeroosterde uren (en dientengevolge het aantal beschikbaarheidsuren) meebeweegt met de geraamde vraag naar loodsdiensten.
249. Dat (het aantal ingeroosterde uren en aan de hand daarvan) het aantal beschikbaarheidsuren wordt bepaald vanuit de vraag naar loodsverrichtingen acht de Raad, naast hetgeen het CBB in zijn uitspraak heeft overwogen, een redelijk uitgangspunt. Ondanks dat registerloodsen een wettelijke leveringsplicht hebben zijn registerloodsen ondernemers en mag van hen, net als van andere ondernemers, verwacht worden dat zij rekening houden met de verwachte vraag van de markt. De Raad acht het niet redelijk dat als de vraag afneemt, alle kosten van de loodsen (volledig) afgewenteld worden op de gebruikers. In dat geval zouden de loodsen namelijk geen enkel ondernemersrisico lopen. De Raad verwijst in dit verband naar hetgeen in randnummers 49 tot en met 52 is opgemerkt over de monopoliepositie van registerloodsen en dientengevolge de ontbrekende prikkel om kritisch te zijn op de prijsstelling en om efficiëntievoordelen ten goede te laten komen van de afnemers.
250. Indien de Raad concludeert dat de NLc bij het vaststellen van het totaal aan ingeroosterde uren geen rekening heeft gehouden met de verwachte vraag naar loodsdiensten, dan wel dat dit op onjuiste of onvolledige wijze is gebeurd, beoordeelt

de Raad bij de tweede stap vervolgens of het in het (bijgesteld) Tariefvoorstel opgenomen aantal beschikbaarheidsuren al dan niet bijdraagt aan het bereiken van de meest efficiënte werkwijze. Immers, met de vaststelling dat bij de berekening van het totaal aantal ingeroosterde uren geen rekening is gehouden met de te verwachten vraag is niet zonder meer gegeven dat aldus het aantal resulterende beschikbaarheidsuren voor een bepaald jaar niet bij zou dragen aan het bereiken van de meest efficiënte werkwijze.

251. De beoordeling of het aantal beschikbaarheidsuren in het (bijgesteld) Tariefvoorstel bijdraagt aan het bereiken van de meest efficiënte werkwijze maakt de Raad aan de hand van de loodsdienstverlening in voorgaande jaren. Mocht blijken dat de efficiëntie van het Loodswezen met het (bijgesteld) Tariefvoorstel minder zal worden, dan stelt de Raad in beginsel, op grond van haar bevoegdheid in artikel 27g, eerste lid, aanhef en onder b, LW, de kosten van het aantal beschikbaarheidsuren vast die in het tarief mogen worden verwerkt, zodanig dat deze bijdragen aan het bereiken van de meest efficiënte werkwijze.
252. Echter, zoals hiervoor gesteld en overeenkomstig de uitspraak van het CBB is de grens aan de efficiëntie ten aanzien van de beschikbaarheidsuren het minimum (aantal ingeroosterde uren en aan de hand daarvan) aantal beschikbaarheidsuren dat noodzakelijk is voor het opvangen van pieken in de vraag naar loodsdiensten. Daarom stelt de Raad bij de derde stap vast of hiermee de pieken in de vraag kunnen worden opgevangen. Hierbij houdt de Raad rekening met de volgende factoren:
- de verwachte vraag naar loodsverrichtingen;
 - de verwachte verdeling van de vraag naar loodsverrichtingen over het jaar;
 - de te leveren kwaliteit;¹²¹
 - de bevoegdheidsverdeling binnen het Loodswezen (bevoegdheid naar type/grootte schip en gebied); en
 - continuïteit van de loodsdienstverlening.
253. De Raad merkt ten overvloede op dat het Loodswezen vrij staat om een groter aantal ingeroosterde uren te plannen en aldus daaruit resulterend een groter aantal beschikbaarheidsuren. De Raad bepaalt immers de roosters van de loodsen niet. Voor zover een groter aantal ingeroosterde uren echter resulteert in een aantal beschikbaarheidsuren dat uitgaat boven het door de Raad bepaalde aantal beschikbaarheidsuren dat bijdraagt aan het bereiken van de meest efficiënte werkwijze, mogen deze kosten niet in de loodsgeldtarieven worden doorbelast.

¹²¹ De kwaliteit wordt door de Raad als vaststaand beschouwd nu deze voortvloeit uit de wet en de invulling die het Loodswezen hieraan geeft.

6.4.3.4 De door de Raad gebruikte informatie

254. Teneinde het hierna beschreven nader onderzoek uit te kunnen voeren was de Raad voor een groot deel afhankelijk van informatie die bij het Loodswezen berust. De Raad heeft daarom verschillende keren informatie opgevraagd bij het Loodswezen. Ook heeft mondeling overleg plaatsgevonden.
255. Hoewel de vragen telkens binnen de gestelde termijn zijn beantwoord, moet de Raad constateren dat de antwoorden steeds algemeen zijn gehouden. Een concrete, door feiten gedragen, onderbouwing ontbreekt in veel gevallen, ook als daar expliciet door de Raad om is verzocht. Het betreft vooral het ontbreken van informatie over de wijze waarop vooruitgekeken is naar het jaar 2010. Het valt de Raad op dat door het Loodswezen verschillende malen is aangevoerd dat zij zich verlaat op haar ervaring in plaats van een analyse op grond van concrete gegevens.

6.4.3.5 Stap 1: is rekening gehouden met de vraag?

6.4.3.5.1 Conclusie

256. Bij het bepalen van het totaal aantal ingeroosterde uren is, zo stelt de Raad vast, door het Loodswezen geen rekening gehouden met de voor 2010 verwachte daling in de vraag naar loodsdienstverrichtingen. Hierna wordt de conclusie van de Raad nader onderbouwd.

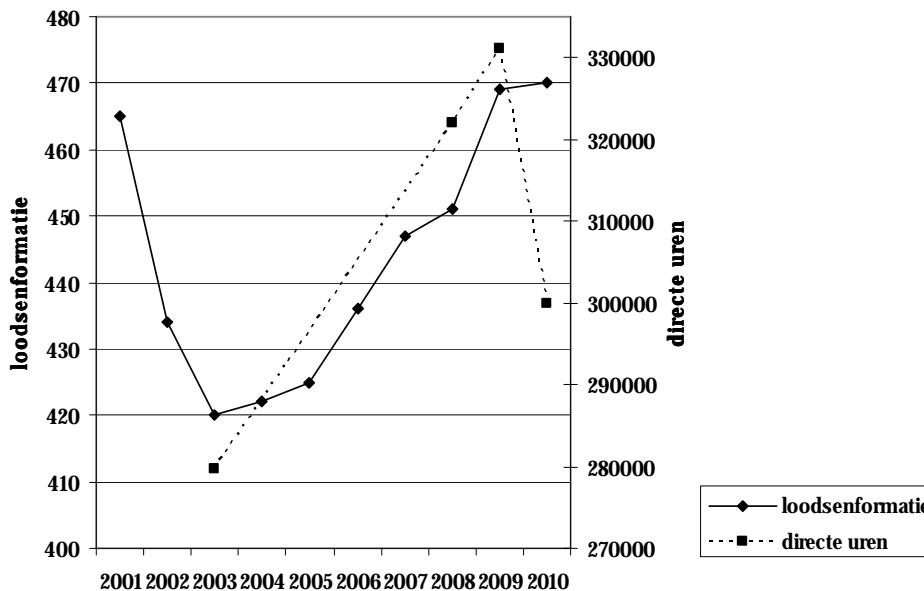
6.4.3.5.2 Inleiding

257. Allereerst heeft de Raad beoordeeld of de NLc bij het vaststellen van het totaal aantal ingeroosterde uren van loodsen rekening heeft gehouden met de (daling in de) te verwachte vraag naar loodsdienstverrichtingen in 2010. De Raad wijst er op dat het Loodswezen expliciet heeft aangegeven dat zij wel rekening heeft gehouden met de te verwachten loodsvraag.¹²²
258. De Raad heeft daarbij gekeken naar de beide factoren die blijkens het (bijgesteld) Tariefvoorstel het totaal aantal ingeroosterde uren bepalen. Uit het Tariefvoorstel 2010, bijlage 4c, volgt dat het daarbij gaat om de factor “omvang loodsenformatie” en de factor “ingeroosterde uren per individuele loods”.

¹²² 103744/10 en 103744/28.

6.4.3.5.3 Omvang loodsformatie

259. Ten aanzien van de factor “omvang loodsformatie” stelt de Raad vast dat voor 2010 uitgegaan wordt van een gemiddelde formatie van 470 registerloodsen.¹²³ Ten opzichte van 2009 (gemiddeld 469 loodsen) is dit een geringe stijging, echter de gemiddelde omvang van de formatie is in 2010 de hoogste sinds 2001. Deze ontwikkeling staat in sterk contrast met de te verwachten vraag naar loodsdienstverrichtingen in 2010. Voor 2010 zijn deze verrichtingen immers fors lager geraamd dan in voorgaande jaren. De onderstaande grafiek illustreert dit.



Grafiek 1: ontwikkeling loodsformatie en directe uren in de tijd.¹²⁴

¹²³ Zie bijlage 4.c van het (bijgesteld) Tariefvoorstel.

¹²⁴ De in de grafiek weergegeven ontwikkeling van de loodsformatie voor de jaren 2001 tot en met 2008 is gebaseerd op het Jaarbericht 2008 van het Loodswezen]. Het gaat daarbij om de loodsformatie per 31 december van het betreffende jaar. De omvang van de loodsformatie voor 2009 en 2010 is gebaseerd op bijlage 4.c van het (bijgesteld) Tariefvoorstel. Het gaat daarbij om de gemiddelde loodsformatie in het betreffende jaar. De directe uren zijn gebaseerd op de Tariefvoorstellen van het Loodswezen en zijn inclusief de Scheldevaart. De raming voor 2009 wijkt overigens aanzienlijk af van de realisatie over 2009 (deze is 289456 uur).

260. Uit de ontwikkeling van de omvang van de loodsformatie in relatie tot de ontwikkeling van de vraag naar loodsdiensten in de loop van de jaren concludeert de Raad dat de factor “omvang loodsformatie” niet door het Loodswezen kan zijn ingezet om het totaal aantal ingeroosterde uren mee te laten bewegen met de vraag van de markt naar loodsdienstverrichtingen, zoals aanvankelijk door het Loodswezen is betoogd.¹²⁵
261. Het Loodswezen heeft op verzoek van de NMa nader toegelicht op welke wijze de loodsformatie in de praktijk wordt ingevuld.¹²⁶ Beslissingen van het Loodswezen over de wijze waarop de loodsformatie wordt aangepast aan de vraag naar loodsdiensten, hebben in de praktijk pas na twee jaar effect. De aanpassing van de loodsformatie vindt plaats met de jaarlijkse beslissing van de RLC's over het aantal aspirant-loodsen dat wordt aangenomen om de jaarlijkse uitstroom te compenseren. Gelet op de duur van de opleiding van deze aspirant-loodsen kunnen zij pas circa anderhalf jaar later als loods zelfstandig hun diensten aanbieden. Door de instroom van aspirant-loodsen te verhogen dan wel te beperken ten opzichte van de verwachte uitstroom van registerloodsen kan de omvang van de loodsformatie worden aangepast. Gegeven het feit dat beslissingen omtrent de omvang van de loodsformatie met vertraging zichtbaar worden, acht de Raad de factor “omvang loodsformatie” veeleer een instrument om de continuïteit van de loodsdienstverlening op de lange termijn te sturen. De Raad stelt vast dat deze factor ongeschikt is om op korte termijn in te spelen op wijzigingen in de vraag naar loodsdienstverrichtingen.
262. De praktijk laat de hiervoor beschreven vertraging ook zien. De loodsformatie voor het jaar 2010 is afhankelijk van beslissingen van de RLC's die voorjaar 2008 zijn genomen. De gevolgen van de economische crisis waren echter op dat moment nog niet kenbaar, laat staan de consequenties voor de vraag naar loodsdiensten in het jaar 2010. Het Loodswezen heeft aangegeven dat in het voorjaar 2009 de beslissing is genomen om de instroom van aspirant-loodsen te beperken om op die manier in te spelen op de verwachte daling van de vraag naar loodsdiensten. Deze beslissing heeft, gelet op de duur van de opleiding, pas effect in 2011.
263. De Raad merkt op dat het Loodswezen in het voorjaar van 2009 kennelijk van mening was dat vanwege de daling van het verwachte aantal loodsdienstverrichtingen de loodsformatie verkleind kon worden en daarmee, binnen het nagestreefde kwaliteitsniveau, de beschikbaarheid van loodsen. Het door het Loodswezen nagestreefde effect doet zich echter met vertraging voor en wordt pas in 2011 zichtbaar.

¹²⁵ 103744/19.

¹²⁶ Zie verslag 8 juni 2011, zoals opgenomen in de brief van de NMa van 10 juni 2011 (103744/30).

264. Gelet op het voorgaande concludeert de Raad dat het Loodswezen, anders dan zij in eerste instantie heeft gesteld¹²⁷, de factor “omvang loodsformatie” niet heeft gebruikt om het totaal aantal ingeroosterde uren voor het jaar 2010 aan te passen en daarmee rekening te houden met de voor 2010 verwachte vraag. De Raad stelt vast dat deze conclusie inmiddels ook door het Loodswezen onderschreven is.¹²⁸

6.4.3.5.4 Ingeroosterde uren per individuele loods

265. Ten aanzien van de factor “ingeroosterde uren per individuele loods” stelt de Raad vast dat het Loodswezen zelf heeft aangegeven dit instrument niet te hebben gebruikt om de beschikbaarheid van loodsen af te stemmen op de vraag naar loodsdienstverrichtingen. Zoals het loodswezen bij het CBb al heeft betoogd¹²⁹ en later aan de Raad heeft bevestigd,¹³⁰ staat het aantal roosterdagen (het aantal ingeroosterde uren per loods) per regio reeds sinds 1988 vast.

266. Op grond van het voorgaande stelt de Raad vast dat ook de factor “ingeroosterde uren per individuele loods” niet door het Loodswezen is gebruikt om het totaal aantal ingeroosterde uren (en daarmee het aantal beschikbaarheidsuren) aan te passen aan de verwachte vraag naar loodsdienstverrichtingen.

267. De Raad stelt bovendien vast dat er voor het Loodswezen geen (juridische) beletsels zijn om het vaste aantal ingeroosterde uren per loods te reduceren. Dit is tijdens het onderzoek door het Loodswezen met zo veel woorden onderschreven.¹³¹ Daarbij is door het Loodswezen aangegeven dat de roosters in principe op elke denkbare wijze kunnen worden vastgesteld. Vastgesteld moet worden dat dit voor 2010 achterwege is gebleven.

268. Uit het voorgaande concludeert de Raad dat bij het bepalen van het totaal aantal ingeroosterde uren door het Loodswezen geen rekening is gehouden met de voor 2010 verwachte daling in de vraag naar loodsdienstverrichtingen. Nu het *lagere* aantal geraamde loodsverrichtingen leidt tot een *lager* aantal directe uren en een *lager* aantal reis- en wachturen, volgt uit het kostentoerekeningssysteem dat het aantal beschikbaarheidsuren, zowel absoluut als procentueel, aanzienlijk stijgt ten opzichte van voorgaande jaren.

¹²⁷ Brief 18 mei 2011, 103744/19.

¹²⁸ 103744/31 en het specifieke voorbeeld uit de Regio Rijnmond: 103744/37.

¹²⁹ Zie ‘Aanvullend bezwaarschrift – verzoek om instemming met rechtstreeks beroep’ van het Loodswezen d.d. 25 februari 2010, randnummer 4.17, 103744/38 en uitspraak CBb r.o. 3.3.2.

¹³⁰ Brief NLc d.d. 1 juni 2011, vraag 3 (103744/28)

¹³¹ Zie verslag 8 juni 2011, zoals opgenomen in de brief van de NMa van 10 juni 2011 (103744/30).

Immers, het aantal beschikbaarheidsuren resulteert na vermindering van de totale beschikbare tijd van de registerloodsen¹³² met de directe uren, de IPL-uren, de reis- en wachturen en de tijd die de registerloods als verplichte rust niet inzetbaar is in zijn rooster. Indien de totaal beschikbare tijd van de registerloodsen dus gelijk blijft en het aantal directe uren en reis- en wachturen daalt, zal het aantal beschikbaarheidsuren toenemen. Tegenover minder loodsv verrichtingen staan dus meer beschikbaarheidsuren.

6.4.3.6 stap 2: toetsing aan historische kengetallen

6.4.3.6.1 Conclusie

269. De verhouding tussen het aantal reis- en wachturen en het aantal directe uren enerzijds en het aantal beschikbaarheidsuren en het aantal direct uren anderzijds geven een goede indruk van de productiviteit waarmee de registerloodsen ingepland en ingezet worden. De ontwikkeling van deze verhoudingen in de tijd geven daarmee een beeld van de ontwikkeling van de efficiëntie.

270. De door de Raad gehanteerde gegevens uit 2003 en 2008 in het kader van de beoordeling van het (bijgesteld) Tariefvoorstel acht de Raad betrouwbaar en bruikbaar.

271. Op basis van de beschikbare data acht de Raad de raming van het aantal IPL-uren voor 2010 niet onrealistisch.

272. De verhouding tussen het geraamde aantal reis- en wachturen en het aantal geraamde directe uren voor 2010 ligt in dezelfde orde van grootte als in 2003 en 2008. De Raad ziet dan ook geen aanleiding te oordelen dat het (bijgesteld) Tariefvoorstel wat betreft het aantal geraamde reis- en wachturen in onvoldoende mate zou bijdragen aan het bereiken van de meest efficiënte werkwijze van registerloodsen en productiviteit en kwaliteit van de loodsdienstverlening.

273. De verhouding tussen het aantal beschikbaarheidsuren en het geraamde aantal directe uren voor 2010 laat een aanzienlijke stijging zien ten opzichte van 2003 en 2008. Het aantal in het (bijgesteld) Tariefvoorstel opgenomen aantal beschikbaarheidsuren draagt niet bij aan het bereiken van de meest efficiënte werkwijze van registerloodsen en productiviteit en kwaliteit van de loodsdienstverlening. Op basis van de verhouding zoals deze in 2003 gold kunnen in beginsel slechts de kosten voor 1,59 maal 300.836

¹³² De totaal beschikbare tijd van de registerloods wordt weer bepaald door het totaal aantal ingeroosterde uren te verminderen met de afwezige uren en te vermeerderen met de uren varen in vrije dagen en IPL-taken in vrije dagen.

directe uren, resulterend in 479.215 beschikbaarheidsuren in de tarieven worden opgenomen.

6.4.3.6.2 Wijze van toetsing

274. Uit de eerste stap van het onderzoek volgt dat het Loodswezen bij het vaststellen van het totaal aantal ingeroosterde uren (en daaruit resulterend het aantal beschikbaarheidsuren) geen rekening heeft gehouden met de voor 2010 verwachte daling in de vraag naar loodsdienstverrichtingen. Bij de tweede stap van de beoordeling van het primair proces toetst de Raad of het in het (bijgesteld) Tariefvoorstel 2010 opgenomen aantal reis- en wachturen, IPL-uren en beschikbaarheidsuren bijdraagt aan het bereiken van de meest efficiënte werkwijze. Daarbij heeft de Raad de ontwikkeling van de verhouding tussen het aantal beschikbaarheidsuren en het aantal reis- en wachturen enerzijds en het aantal directe loodsuren anderzijds bezien.

6.4.3.6.3 Verhouding tussen directe en indirecte uren

275. De Raad acht de verhouding tussen reis- en wachturen en beschikbaarheidsuren enerzijds en directe loodsuren anderzijds om de volgende redenen relevant in het kader van de beoordeling van de efficiëntie.

276. Het is de taak van het Loodswezen om inkomende en uitgaande schepen te loodsen, waarbij als uitgangspunt geldt dat de loods binnen een bepaalde levertijd beschikbaar is om de loodsverrichting uit te voeren. Het loodsen van een schip binnen een bepaalde levertijd vereist dat in de planning van de inzet van loodsen onderscheid wordt gemaakt naar drie typen uren. De bruguren zijn vanzelfsprekend nodig voor het daadwerkelijk loodsen van een schip. Dit worden directe loodsuren genoemd. Reis- en wachturen zijn nodig, omdat een loods moet reizen naar het schip dat hij moet loodsen en omdat een loods in sommige gevallen moet wachten totdat hij het volgende schip kan loodsen. Tot slot zijn beschikbaarheidsuren nodig, omdat er registerloodsen beschikbaar moeten zijn om pieken¹³³ in de vraag op te vangen. In geval van pieken in de vraag kan door beschikbaarheidsuren de levertijd van een loods gehaald worden. In de praktijk betekent dit dat er op een zeker moment een aantal registerloodsen een loodsreis verricht, een aantal registerloodsen aan het reizen is of wacht op het volgende te loodsen schip en dat een aantal registerloodsen thuis beschikbaar is in afwachting van een eventuele oproep voor het opvangen van een piek in de vraag.

¹³³ Een piek in de vraag naar loodsdiensten houdt in dat op enig moment een groot aantal schepen tegelijkertijd geloodst moet worden.

277. De verhouding tussen het aantal registerloodsen dat op een zeker moment vaart, het aantal registerloodsen dat op datzelfde moment reist of wacht en het aantal registerloodsen dat op dat moment thuis beschikbaar is, zal van moment tot moment verschillen, afhankelijk van dag of nacht, weekend of werkdag. Over een langere periode van een aantal jaren bezien is er echter een gemiddelde verhouding te bepalen, die een goede indicatie geeft van het aantal registerloodsen dat gemiddeld genomen beschikbaar moet zijn en reist en wacht op elk moment van de dag. Deze gemiddelde verhouding kan uitgedrukt worden door het totale aantal reis- en wachturen in het jaar te delen door het aantal directe loodsuren in dat jaar. Evenzo kan het aantal beschikbaarheidsuren in een jaar gedeeld worden door het totaal aantal directe loodsuren in het jaar.
278. De uitkomsten van deze berekening geven het aantal reis- en wachturen en het aantal beschikbaarheidsuren dat gemiddeld over het jaar nodig is om één direct loodsuur te maken. De Raad is van mening dat deze verhoudingen (het aantal reis- en wachturen per direct loodsuur en het aantal beschikbaarheidsuren per direct loodsuur) een goede indruk geven van de productiviteit waarmee de registerloodsen ingepland en ingezet worden. De ontwikkeling van deze verhouding in de tijd geeft daarmee een beeld van de ontwikkeling van de efficiëntie.
279. Daarnaast merkt de Raad op dat de NLc, voorafgaand aan het tot stand komen van het kostentoerekeningssysteem in 2008, de voorkeur had om de opslag voor alle indirecte loodsuren te verwerken als een landelijk vast bedrag per scheepsklasse. Deze vaste bedragen zouden dan de volledige vergoeding worden voor de indirecte uren. Dit impliceert dat de verhouding tussen directe loodsuren enerzijds en de reis- en wachturen en beschikbaarheidsuren anderzijds gefixeerd zou worden op de verhoudingen van 2003.¹³⁴ Deze voorkeur van de NLc komt overeen met het standpunt dat de Raad thans inneemt ten aanzien van de beschikbaarheidsuren. Uit het feit dat de NLc deze voorkeur destijds heeft uitgesproken, kan naar het oordeel van de Raad afgeleid worden dat de verhouding tussen directe en indirecte uren uit 2003 ook voor de NLc acceptabel was. Overigens heeft de Raad het voorstel van de NLc destijds niet overgenomen, omdat een fixatie op het niveau van 2003 toekomstige efficiëntieverbeteringen uit zou sluiten. Het is immers niet bekend of de verhoudingen uit 2003 de meest efficiënte werkwijze representeren. De Raad beschouwt het gerealiseerde niveau in 2003 echter als een minimaal haalbaar niveau. In 2010 zouden de registerloodsen minstens even efficiënt (en niet minder efficiënt) moeten kunnen zijn.

¹³⁴ Zie Kostentoerekeningssysteem Loodswezen 2009-2013, paragraaf 6.2.1.6 sub A, p. 53.

280. Om de ontwikkeling van de verhoudingen in kaart te brengen heeft de Raad gebruik gemaakt van de urenverdelingen naar de diverse uursoorten van het jaar 2003 en 2008. Zoals het CBb heeft vastgesteld in de uitspraak van 6 december 2010 heeft de NLc het gebruik van deze referentie jaren niet bestreden. Volledigheidshalve zet de Raad in de paragraaf hierna uiteen dat de gegevens uit 2003 en 2008 betrouwbaar en bruikbaar zijn.

6.4.3.6.4 Betrouwbaarheid en bruikbaarheid gegevens 2003 en 2008

Gegevens 2003

281. Het overzicht van het aantal directe loodsuren, reis- en wachturen en beschikbaarheidsuren in 2003 is afkomstig van het Loodswezen. Het Loodswezen heeft dit urenoverzicht samengesteld in vervolg op het vaststellen van een nieuwe tarievenstructuur voor het Loodswezen door de Werkgroep Tariefstructuur Loodswezen (hierna: WTL). Deze werkgroep was actief in de jaren 2004 en 2005. Vertegenwoordigers van NLc, de NMa, het Ministerie van Verkeer en Waterstaat en vertegenwoordigers van de afnemers maakten deel uit van deze werkgroep. De WTL had als doel een nieuw tariefsysteem te ontwerpen dat meer kostengeoriënteerd was dan het op dat moment bestaande tariefsysteem. Eén van de implicaties van de door de WTL vastgestelde tariefstructuur was de noodzaak uurtarieven voor loodsdiensten vast te stellen. Om te komen tot deze uurtarieven heeft de NLc voor 2003 een urenverdeling samengesteld. In deze urenverdeling is het totale aantal inzetbare uren van registerloodsen verdeeld naar directe loodsuren, IPL-uren, reis- en wachturen en beschikbaarheidsuren. Hierbij was het totale aantal inzetbare uren en het aantal directe loodsuren (geregistreerd in loodscertificaten) voor 2003 bekend. Het totaal aantal indirecte uren (bestaande uit IPL-uren, reis- en wachturen en beschikbaarheidsuren) kan berekend worden door het aantal directe loodsuren af te trekken van het totale aantal uren. Het aantal IPL-uren, reis- en wachturen en beschikbaarheidsuren is door de NLc geschat. De uurtarieven die op basis van deze urenverdeling zijn vastgesteld, zijn vervolgens neergelegd in de Rmr.
282. De Raad onderkent dat de urenverdeling naar uursoort in 2003 niet werd geadmistreerd zoals dat in het huidige toezichtmodel gebeurt en dat het aantal IPL-uren, reis- en wachturen en beschikbaarheidsuren door de NLc geschat zijn. Om de volgende redenen acht de Raad de gegevens uit 2003 echter toch geschikt om in het kader van de beoordeling van het (bijgesteld) Tariefvoorstel te hanteren.

283. In de eerste plaats is de urenverdeling van 2003 door de NLc en door het Ministerie van Verkeer en Waterstaat als een voldoende betrouwbare grondslag aangemerkt om de verdeling van de uurtarieven vast te stellen. Deze uurtarieven, gebaseerd op de loonkosten uit 2003 en de urenverdeling in 2003, zijn neergelegd in artikel 6, tweede lid, van de Rmr. Op grond van artikel 27d, tweede lid, LW is in artikel 3.1 van het Bmr de jaarlijkse indexering van de uurtarieven na 2003 vastgesteld. De urenverdeling die de NLc voor 2003 heeft opgesteld vormt derhalve de basis voor de uurtarieven die in alle jaren na 2003 ten grondslag liggen aan de uiteindelijke tarieven die in rekening worden gebracht aan de afnemers. Er mag vanuit worden gegaan dat de NLc en het Ministerie van Verkeer en Waterstaat een beslissing met dergelijke verstreckende gevolgen op basis van kwalitatief betrouwbare data hebben genomen.
284. In de tweede plaats is de Raad van oordeel dat van de NLc verwacht mag worden dat deze organisatie op grond van de jarenlange ervaring ten tijde van de werkzaamheden van de WTL voldoende kennis van de eigen bedrijfsvoering had om een betrouwbare urenverdeling over 2003 op te stellen. Daarbij merkt de Raad op dat het totale aantal ingeroosterde uren over 2003 een bekend gegeven is. Ook ten aanzien van het aantal directe loodsuren kan nauwelijks onzekerheid bestaan, omdat deze gebaseerd zijn op informatie uit de loodscertificaten. Dit impliceert dat de directe loodsuren in 2003 zijn geadministreerd. Wat betreft de verdeling van de resterende inzetbare uren over de overige uursoorten (IPL-uren, reis- en wachturen en beschikbaarheidsuren) is de Raad van mening dat de NLc beschikt over voldoende kennis over de eigen bedrijfsvoering om tot een voldoende betrouwbaar overzicht van de gerealiseerde urenverdeling te komen. Aan de hand van interne opleidingsplannen en inzicht in de intensiteit van bestuursactiviteiten moet de NLc tevens in staat worden geacht een voldoende betrouwbare inschatting van het aantal IPL-uren te kunnen maken. Door de jarenlange ervaring van de NLc in het plannen van het loodsproces moet de NLc volgens de Raad tot een betrouwbare inschatting van het aantal reis- en wachturen hebben kunnen komen. Alle inzetbare uren die daarna resteren zijn door de NLc aangemerkt als beschikbaarheidsuren.

Gegevens 2008

285. Naar aanleiding van een verzoek om nadere informatie van de Raad¹³⁵ heeft de NLc een opgave gedaan van de gerealiseerde urenverdeling voor het jaar 2008. De NLc geeft echter bij deze cijfers aan dat deze “onvoldoende betrouwbaar (zijn) en nog niet (geheel) overeenkomen met het huidige systeem”.¹³⁶ De reden hiervan is dat het door de NLc gebruikte administratieve systeem (SPIL/LIS) pas in de loop van het jaar is

¹³⁵ 103744/44..

¹³⁶ 103744/50.

aangepast aan het huidige kostentoerekeningssysteem. Aangezien het kostentoerekeningssysteem in de loop van 2008 is vastgesteld, kon de NLc de systemen redelijkerwijs ook niet eerder aanpassen.

286. De Raad acht desalniettemin de cijfers van 2008 in het kader van de beoordeling van het (bijgesteld) Tariefvoorstel bruikbaar. Ook voor 2008 geldt hetgeen de Raad ten aanzien van de gegevens over 2003 heeft geoordeeld, namelijk dat de NLc geacht mag worden te beschikken over voldoende kennis van de eigen bedrijfsvoering om een voldoende betrouwbare gerealiseerde urenverdeling te kunnen presenteren, zoals in randnummer 284 reeds is betoogd. Het feit dat de NLc eerst in de loop van 2008 het administratieve systeem heeft aangepast aan het huidige kostentoerekeningssysteem doet daar naar het oordeel van de Raad niet aan af. Deze omstandigheid brengt dan ook niet met zich dat de gegevens uit 2008 zo weinig betrouwbaar zouden zijn dat zij niet als vergelijkingsmaatstaf zouden kunnen worden gebruikt.
287. Bovendien zijn de cijfers uit de referentiejaren 2003 en 2008 consistent met elkaar. Dit sterkt de Raad in zijn oordeel dat ook de cijfers uit 2008 betrouwbaar en bruikbaar zijn bij het nader onderzoek.
288. De beoordeling van de mate waarin het (bijgesteld) Tariefvoorstel bijdraagt aan het bereiken van de meest efficiënte werkwijze vindt niet plaats door een vergelijking met één enkel jaar maar met de beide genoemde jaren. Wat betreft de verhouding tussen beschikbaarheidsuren en directe loodsuren en de verhouding tussen reis- en wachturen en directe loodsuren zijn de cijfers uit 2003 en 2008 consistent met elkaar. Gebruik van de cijfers uit 2003 en 2008 is naar het oordeel van de Raad dan ook betrouwbaar en bruikbaar.
289. Daarnaast zijn de omstandigheden en de werkwijze van het uitvoeren van loodsverrichtingen sinds 2003 niet wezenlijk veranderd. De registerloodsen worden volgens dezelfde principes van planning ingezet. Eén wijziging na 2003 betreft de inzet van nieuwe, snellere, loodsvaartuigen. Dit heeft in de jaren na 2003 geleid tot een verbetering van de efficiëntie. De reistijd tussen de loodsverrichtingen is immers verkort. Dit gegeven staat een vergelijking van het (bijgesteld) Tariefvoorstel met 2003 echter niet in de weg: omdat de efficiëntieverbetering niet is gekwantificeerd, weegt de Raad deze specifieke verbetering niet mee in haar beoordeling. De vergelijking van het (bijgesteld) Tariefvoorstel met 2003 wordt hierdoor beïnvloed ten gunste van de NLc.

6.4.3.6.5 Beoordeling IPL-uren en reis- en wachturen

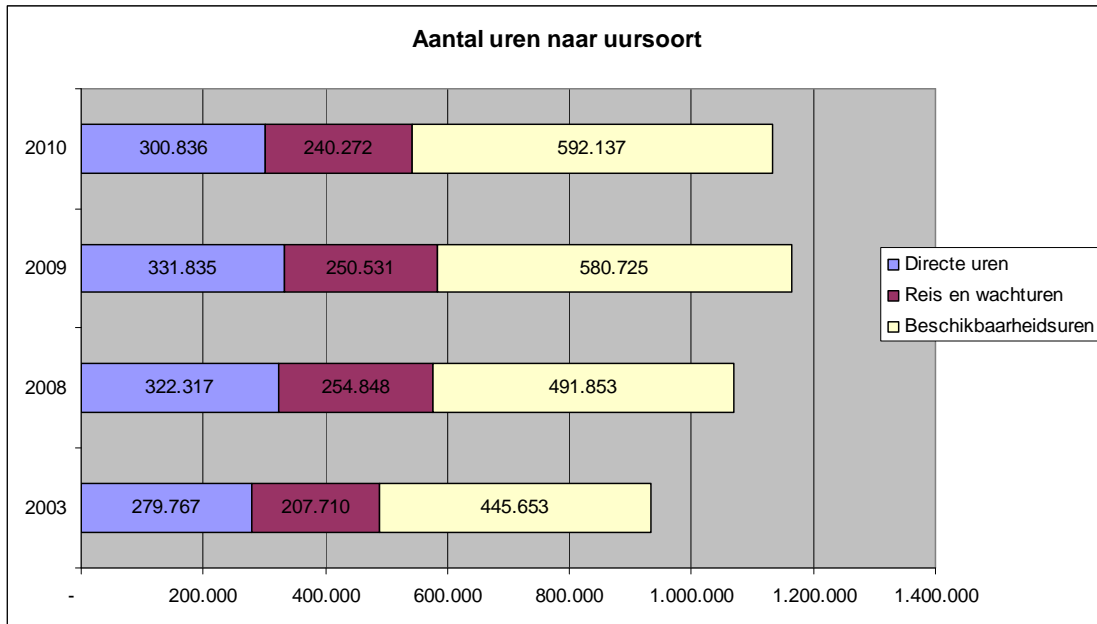
290. De indirect productieve loodstaken (IPL) betreffen taken die door de registerloodsen worden uitgevoerd, maar die geen betrekking hebben op het loodsen van schepen.
291. Voor de IPL-uren geldt dat het aantal uren in 2003 en 2008 sterk van elkaar afwijkt. In de urenverdeling die is opgesteld door de WTL werkgroep is het aantal IPL-uren in 2003 op 77.170 uren gesteld. De NLc heeft opgegeven dat het aantal IPL-uren in 2008 101.108 bedroeg. Deze aanzienlijke stijging wordt niet verklaard door een stijging van het aantal loodsverrichtingen, omdat het totale aantal IPL-uren (anders dan de beschikbaarheidsuren) nauwelijks een relatie heeft met het aantal loodsverrichtingen. In de beoordeling van de noodzaak van het aantal IPL-uren in het (bijgesteld) Tariefvoorstel zouden verschillende conclusies getrokken worden als het aantal IPL-uren in 2010 vergeleken wordt met het aantal IPL-uren in hetzij 2003 of 2008. De Raad merkt op dat er onvoldoende informatie beschikbaar is om te kunnen bepalen of het aantal IPL-uren in 2003 representatief is. Immers, de reden achter het lage aantal IPL-uren in 2003 kan evengoed liggen in bijzondere omstandigheden, bijvoorbeeld een zeer beperkt aantal aspirant-registerloodsen, waardoor het aantal opleidingsuren relatief laag is geweest. De Raad is dan ook van mening dat voor de IPL-uren de cijfers uit het jaar 2003 niet bruikbaar zijn als referentie voor het jaar 2010. Voor 2010 worden in het Tariefvoorstel 103.369 IPL-uren voorzien. Dit is een relatief kleine stijging ten opzichte van 2008. Op basis van de beschikbare data acht de Raad de raming van het aantal IPL-uren voor 2010 niet onrealistisch.
292. De reis- en wachturen bestaan uit de reisureen woon/werk en de uren die registerloodsen reizen en wachten tussen activiteiten. Deze indirecte uren zijn ondersteunend aan de directe loodsuren.
293. Zoals hiervoor uiteengezet brengt de meest efficiënte werkwijze met zich dat er niet meer indirecte uren ingezet worden dan nodig is voor de ondersteuning van het primaire proces, het loodsen. Naar het oordeel van de Raad zal, om minimaal eenzelfde niveau van efficiëntie te behalen, het aantal reis- en wachturen ook in dezelfde orde van grootte moeten liggen als in 2003 en in 2008. Zoals uit de hierna opgenomen grafiek 3 blijkt, is voor 2010 het aantal geraamde reis- en wachturen lager dan voor 2008. In 2003 en 2008 was de verhouding tussen directe uren en reis- en wachturen 0,74 respectievelijk 0,79. Voor 2010 is deze verhouding geraamd op 0,80.
294. Op grond van de constatering dat de verhoudingen voor de reis- en wachturen in 2008 en 2010 in dezelfde orde van grootte liggen, ziet de Raad geen aanleiding om te

oordelen dat het (bijgesteld) Tariefvoorstel wat betreft het aantal geraamde reis- en wachturen in onvoldoende mate bij zou dragen aan het bereiken van de meest efficiënte werkwijze van registerloodsen en productiviteit en kwaliteit van de loodsdienstverlening.

6.4.3.6.6 Beoordeling aantal beschikbaarheidsuren

295. Zoals eerder in randnummer 268 is aangegeven heeft de Raad vastgesteld dat bij het bepalen van het totaal aantal ingeroosterde uren (en daaruit resulterend het aantal beschikbaarheidsuren) geen rekening is gehouden met de voor 2010 verwachte daling in de vraag naar loodsdienstverrichtingen. Daarmee is niet zonder meer gegeven dat het aantal in het (bijgesteld) Tariefvoorstel vastgestelde beschikbaarheidsuren voor 2010 niet bij zou dragen aan het bereiken van de meest efficiënte werkwijze. Of het aantal beschikbaarheidsuren bijdraagt aan de meest efficiënte werkwijze beoordeelt de Raad aan de hand van de verhouding tussen het voor 2010 geraamde aantal directe uren en het aantal beschikbaarheidsuren in relatie tot de verhouding van deze uursoorten in de referentiejaren 2003 en 2008. Zoals eerder gezegd geeft deze verhouding een goede indruk van de productiviteit waarmee de registerloodsen ingepland en ingezet worden. De ontwikkeling van deze verhouding in de tijd geeft daarmee een beeld van de ontwikkeling van de efficiëntie.

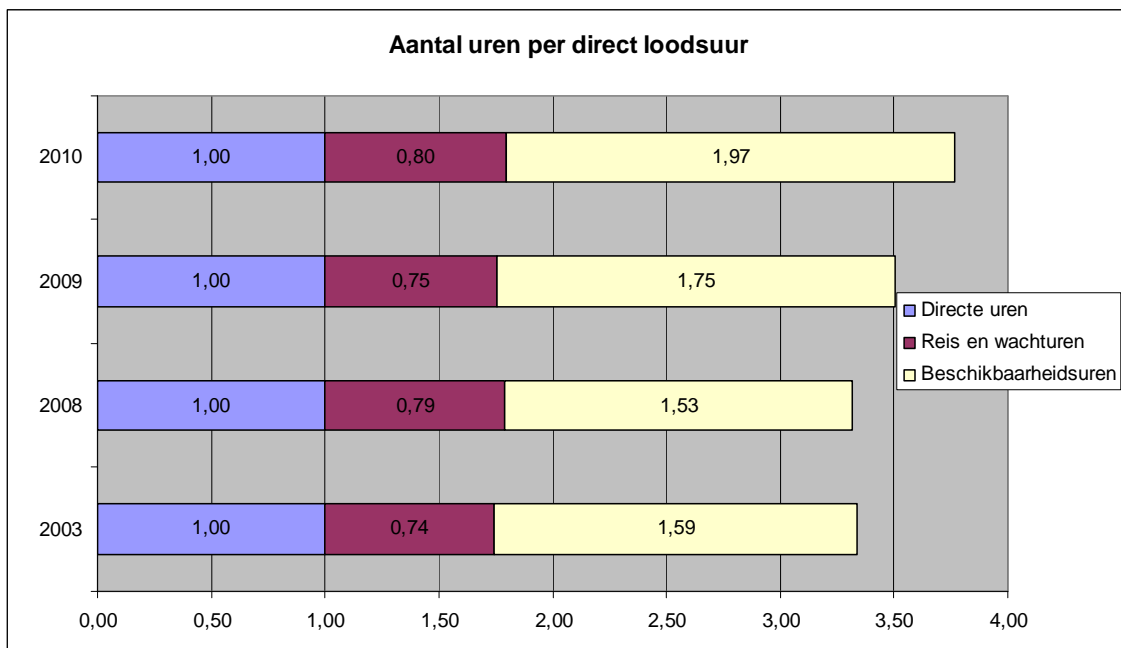
296. In onderstaande tabel is de ontwikkeling van het absolute aantal uren naar uursoort in de loop van de jaren weergegeven.



Grafiek 2: Verdeling aantallen uren naar uursoorten door de jaren heen

297. In deze tabel is te zien dat het geraamde aantal beschikbaarheidsuren in het (bijgesteld) Tariefvoorstel hoger is dan in de referentiejaren 2003 en 2008 (en hoger dan de raming in het Tariefvoorstel voor 2009).

298. Niet alleen neemt het absolute aantal beschikbaarheidsuren toe, ook de verhouding tussen beschikbaarheidsuren en directe uren neemt toe in het (bijgesteld) Tariefvoorstel, zoals uit onderstaande tabel blijkt.



Grafiek 3: Verhouding tussen indirecte urensoorten en directe uren door de jaren heen

299. In 2003 was de verhouding tussen het aantal beschikbaarheidsuren en het aantal directe loodsuren 1,59. In 2008 was deze verhouding met 1,53 nog iets lager. In 2010 is de verhouding echter 1,97, hetgeen een opmerkelijke en aanzienlijke stijging is ten opzichte van de jaren 2003 en 2008. Dat betekent dat waar in 2003 gemiddeld ongeveer 16 registerloodsen thuis beschikbaar waren voor elke 10 loodsende registerloodsen, in 2010 bijna 20 registerloodsen thuis beschikbaar waren voor elke 10 loodsende registerloodsen om de gewenste kwaliteit te kunnen leveren.

300. De Raad constateert dat in 2003 het aantal directe loodsuren in dezelfde orde van grootte ligt als de raming voor 2010. De Raad stelt zich op het standpunt dat, om in ieder geval eenzelfde niveau van efficiëntie te bereiken als in 2003, de verhouding tussen het aantal beschikbaarheidsuren en het aantal directe loodsuren voor 2010 in dezelfde orde van grootte moet liggen als in 2003. Daarmee wil de Raad niet zeggen dat zodoende de meest efficiënte werkwijze wordt bereikt, maar dat op deze wijze de mate van efficiëntie niet minder wordt ten opzichte van de efficiëntie in eerdere jaren.

301. De keuze van de NLC bij het opstellen van de roosters, namelijk het uitgangspunt van een vast aantal werkbare dagen per loods, impliceert in combinatie met het karakter van de beschikbaarheidsuren als resultante volgens het kostentoerekeningssysteem, dat als er meer registerloodsen ingeroosterd zijn dan het aantal dat benodigd is voor

de uitvoering van de dienst, de kosten hiervan integraal doorbelast worden aan de gebruikers. Naar het oordeel van de Raad draagt dit in onvoldoende mate bij aan het bereiken van de meest efficiënte werkwijze.

302. Uitgaande van het aantal geraamde loodsverrichtingen voor 2010 betekent het voorgaande dat het totaal aantal ingeroosterde uren van de registerloodsen (en daaruit resulterend het aantal beschikbaarheidsuren) in 2010 lager moet zijn dan door de NLc in het (bijgesteld) Tariefvoorstel voor 2010 is opgenomen. Dit kan gerealiseerd worden door de factor “ingeroosterde uren van de individuele loods” te verlagen. Op die manier zouden de gevolgen van een lagere vraag in elk geval voor een deel door de loodsen zelf en niet uitsluitend door de gebruikers gedragen worden. Dit strookt naar het oordeel van de Raad ook met het reeds eerder geschetste uitgangspunt dat de registerloodsen ondernemers zijn die, in tijden van economische teruggang, ook het risico van een daling van de omzet zelf moeten dragen.

303. Uit het oogpunt van zorgvuldigheid neemt de Raad bij het bepalen van het aantal beschikbaarheidsuren dat bijdraagt aan het bereiken van de meest efficiënte werkwijze de gegevens uit 2003 als uitgangspunt. Hoewel de Raad van oordeel is dat de gegevens uit 2008 ook betrouwbaar en bruikbaar zijn, zou vergelijking met 2008 een grotere verlaging opleveren dan vergelijking met 2003. Dit zou voor de NLc ongunstiger zijn. Op basis van de verhouding zoals deze in 2003 gold, stelt de Raad vast dat in beginsel slechts de kosten voor 1,59 maal 300.836 directe uren, resulterend in 479215 beschikbaarheidsuren in de tarieven kunnen worden opgenomen.

6.4.3.7 Stap 3: aantal beschikbaarheidsuren voldoende?

6.4.3.7.1 Conclusie

304. Het bij stap 2 door de Raad vastgestelde aantal beschikbaarheidsuren dat in de loodsgeldtarieven meegenomen mag worden is voldoende om pieken in de vraag op te kunnen vangen. Hierna onderbouwt de Raad deze conclusie nader.

6.4.3.7.2 Inleiding

305. Zoals gesteld en overeenkomstig de uitspraak van het CBb, is de grens aan de efficiëntie ten aanzien van de beschikbaarheidsuren het minimum (aantal ingeroosterde uren en aan de hand daarvan) aantal beschikbaarheidsuren dat

noodzakelijk is voor het opvangen van pieken in de vraag naar loodsdiensten. De Raad beoordeelt in deze paragraaf of het in randnummer 303 vastgestelde aantal beschikbaarheidsuren voldoende is om de pieken in de vraag op te kunnen vangen, waarbij eenzelfde kwaliteitsniveau gehaald kan worden.

306. De Raad zal in zijn beoordeling mede betrekken de stelling van het Loodswezen¹³⁷ dat een verlaging van het aantal beschikbaarheidsuren niet mogelijk is, omdat
- het aantal pieken bij een lager aantal loodsverrichtingen weliswaar minder is, maar dat de hoogte van de pieken vrijwel onveranderd is en het moment waarop pieken zich voordoen even onvoorspelbaar is als voorheen (de combinatie van deze factoren wordt hieronder aangeduid als de grilligheid van de vraag) en;
 - niet alle loodsen bevoegd zijn om alle soorten schepen of schepen in bepaalde gebieden te loodsen.
307. In de navolgende beoordeling verstaat de Raad onder een piek in de vraag naar loodsdiensten dat op enig moment een groot aantal schepen tegelijkertijd geloodst moet worden. Dat kan bijvoorbeeld het geval zijn als een stremming in een haven is opgeheven en daarna veel schepen zo snel mogelijk verder moeten varen. Nadat de grote voorraad aan schepen is weggewerkt, valt het aanbod terug tot een meer gemiddeld patroon. Een piek ontstaat dus als het aantal gevraagde loodsen op enig moment groter is dan het aantal loodsen dat gemiddeld op dat moment van de dag in de week gevraagd wordt.
308. Om te kunnen beoordelen of het in de voorgaande stap bepaalde aantal beschikbaarheidsuren voldoende is om pieken op te kunnen vangen, heeft de Raad ondermeer de realisatiecijfers over de jaren 2008 en 2009 opgevraagd. De Raad heeft ook verzocht om toezending van de realisatiecijfers over 2003. Het Loodswezen heeft aangegeven niet over deze cijfers te beschikken.¹³⁸ Bij de realisatiecijfers over 2008 en 2009 gaat het om het daadwerkelijke aantal bruguren, reis- en wachturen en beschikbaarheidsuren. Deze cijfers zijn bij de beoordeling betrokken. Door het Loodswezen zijn, op verzoek van de Raad, ook de realisatiecijfers 2010 toegezonden. Hoewel deze cijfers een beeld opleveren dat in overeenstemming is met die over 2008 en 2009, heeft de Raad deze cijfers niet in zijn oordeelsvorming betrokken vanwege de in paragraaf 3.1 weergegeven overwegingen.

¹³⁷ Zoals weergegeven in de uitspraak van het CBB van 6 december 2010 en in 2103744/10 en 103744/28

¹³⁸ 103744/10

6.4.3.7.3 Gelijkblijvende omstandigheden

309. De Raad acht het allereerst van belang op te merken dat het aantal door de NLc vastgestelde beschikbaarheidsuren in absolute zin en in verhouding tot het aantal directe uren voor 2010 hoger is dan het aantal beschikbaarheidsuren in voorgaande jaren.
310. Door het Loodswezen is steeds aangegeven¹³⁹ dat het patroon en onvoorspelbaarheid van de vraag en de hoogte van de pieken voor 2010 onveranderd werden ingeschat ten opzichte van de voorgaande jaren. Mede in het licht van deze stelling heeft de Raad het Loodswezen verzocht om de analyse van de in 2010 te verwachten vraag naar loodsdiensten en de grilligheid en onvoorspelbaarheid daarvan.¹⁴⁰ Een gedocumenteerde uitwerking van deze analyse heeft het Loodswezen echter niet kunnen overleggen. In plaats daarvan geeft het Loodswezen aan uit te gaan van een “*educated guess*”, zonder daarbij overigens inzichtelijk te maken op welke wijze zij dit doet.¹⁴¹
311. Uitgaande van de stelling van het Loodswezen dat het patroon en onvoorspelbaarheid van de vraag en de hoogte van de pieken voor 2010 onveranderd werden ingeschat ten opzichte van de voorgaande jaren, acht de Raad het onbegrijpelijk dat een substantieel groter aantal beschikbaarheidsuren – in absolute zin alsmede in verhouding tot het aantal directe uren – nodig zou zijn ten opzichte van 2003 en 2008 om de te verwachten pieken voor 2010 op te kunnen vangen. Het is de Raad niet gebleken dat in de referentiejaren 2003 en 2008 het Loodswezen, bij een lagere verhouding tussen de directe uren en de beschikbaarheidsuren dan in het (bijgesteld) Tariefvoorstel 2010 is opgenomen, niet heeft kunnen voldoen aan de piekvraag bij eenzelfde kwaliteitsniveau.
312. Door het aantal beschikbaarheidsuren waarvan de kosten door de Raad in het tarief worden opgenomen voor 2010 in beginsel vast te stellen op het niveau dat in verhouding tot het aantal directe uren in dat jaar vergelijkbaar is met 2003 en 2008 zal, gelet op het voorgaande, de kwaliteit van de dienstverlening door het Loodswezen naar het oordeel van de Raad dan ook niet afnemen. Alleen hierom al ziet de Raad geen reden de verhouding tussen directe uren en beschikbaarheidsuren hoger vast te stellen dan hiervoor in paragraaf 6.4.3.6.6 is gebeurd.

¹³⁹ 103744/10 en 103744/28.

¹⁴⁰ 103744/19.

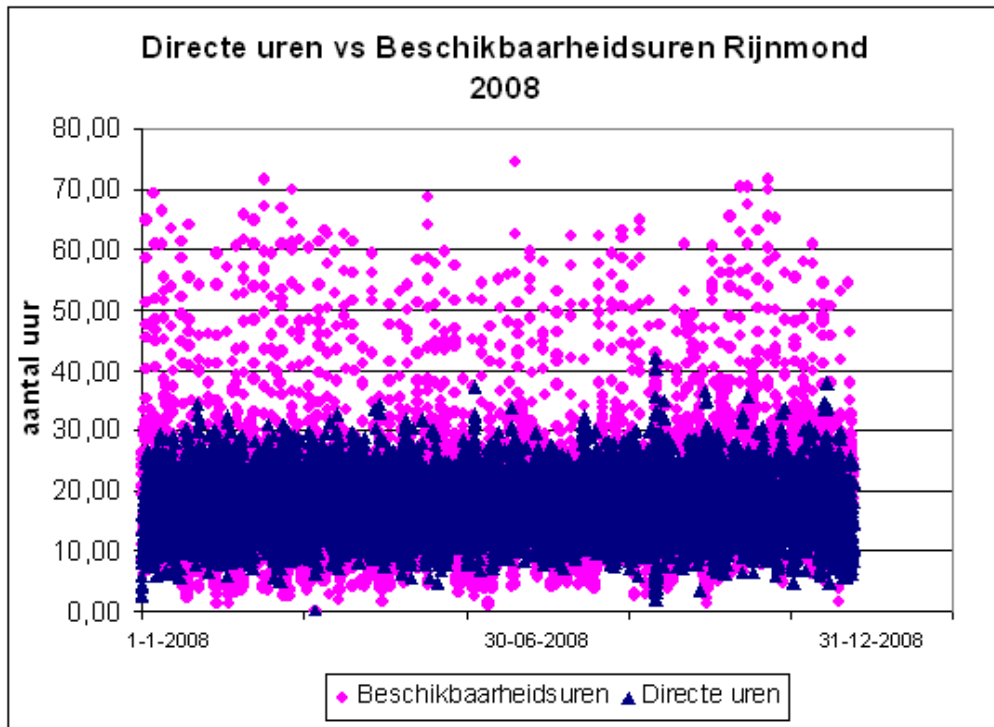
¹⁴¹ 103744/28.

313. Ondanks het voorgaande heeft de Raad, gelet op de uitspraak van het CBb, de gegevens die het Loodswezen op het verzoek van de Raad heeft verstrekt geanalyseerd. De bevindingen van de Raad ten aanzien van de grilligheid en onvoorspelbaarheid van de vraag naar loodsdiensten en de hoogte van de pieken zijn hieronder weergegeven.

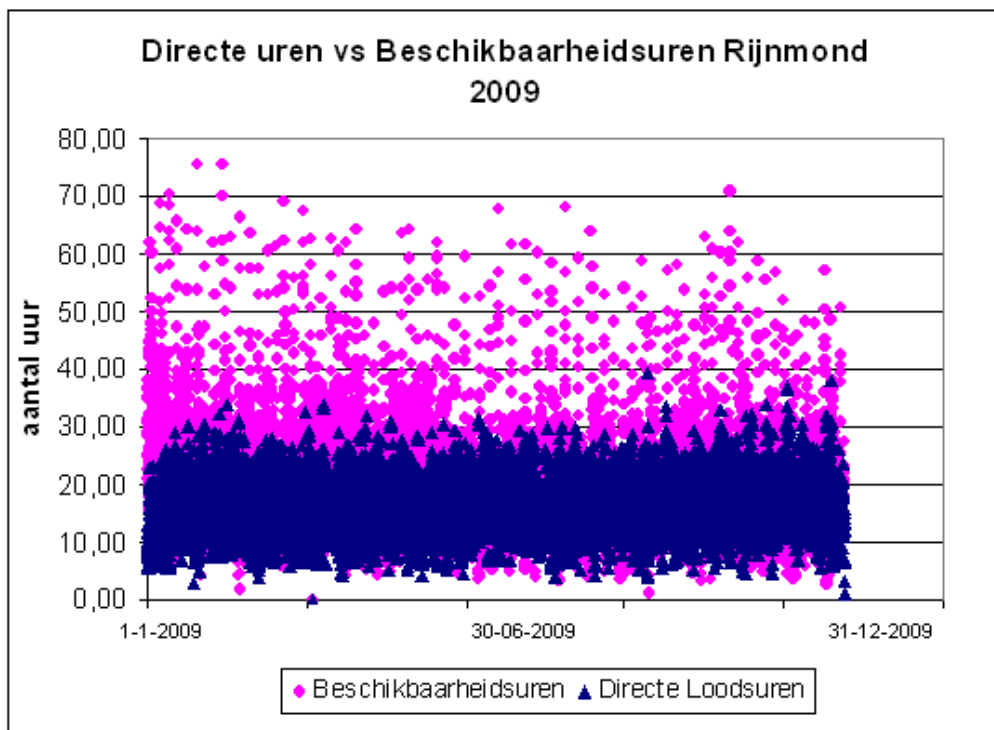
6.4.3.7.4 Grilligheid (spreiding van het aantal loodsreizen)

314. Door het Loodswezen is in het (bijgesteld) Tariefvoorstel een raming opgenomen van het aantal loodsreizen in 2010. Deze raming van het aantal loodsreizen zegt als zodanig nog niets over de verdeling van de loodsreizen over alle uren van het jaar. Door het Loodswezen is gewezen op het grillige en onvoorspelbare karakter van het scheepvaartaanbod, waardoor er pieken in de vraag naar loodsreizen kunnen optreden.¹⁴²
315. De door het Loodswezen genoemde grillige en onvoorspelbare karakter van de vraag naar loodsreizen kan worden gekwantificeerd door middel van de standaarddeviatie. De standaarddeviatie, een begrip in de statistiek, is een algemeen gebruikte maatstaf voor de spreiding (de mate waarin de waarden onderling verschillen) van een variabele. De variabele is het aantal loodsreizen per uur. Hoe groter de afwijkingen in het aantal loodsreizen ten opzichte van het gemiddelde zijn, des te hoger de standaarddeviatie is.
316. Uit de genoemde realisatiecijfers over 2008 en 2009 blijkt dat de standaarddeviatie in beide jaren vrijwel gelijk zijn. Met andere woorden: de grilligheid in de verdeling van loodsdiensten blijft gelijk. Uiteraard varieert wel het gemiddelde aantal gevraagde loodsen in een tijdseenheid van een uur met het totaal aantal scheepsbewegingen. Omdat de pieken, ofwel de positieve afwijkingen van het gemiddelde, samenhangen met het gemiddelde, nemen de pieken toe (af) bij een hoger (lager) aantal scheepsbewegingen. Beide grafieken laten dit ook goed zien voor bijvoorbeeld de regio Rijnmond. De overige regio's laten overigens een vergelijkbaar beeld zien. Uit de grafieken blijkt ook de verhouding tussen het aantal gerealiseerde beschikbaarheidsuren en de directe uren.

¹⁴² 103744/10 en 103744/28.



Grafiek 4: Directe uren vs beschikbaarheidsuren Rijnmond 2008



Grafiek 5: Directe uren vs beschikbaarheidsuren Rijnmond 2009

317. In onderstaande tabel is de ontwikkeling per jaar weergegeven van het gemiddeld aantal loodsreizen en de daarbij horende standaarddeviatie (gemeten op uurbasis). Uit de door het Loodswezen aangeleverde cijfers blijkt dat de grilligheid van de loodsdiensten, uitgedrukt in de standaarddeviatie, in 2009 gelijk is aan die van 2008 voor alle regio's tezamen (11,3). In enkele regio's neemt de grilligheid iets af (Rijnmond en IJmond), in enkele regio's neemt de grilligheid iets toe (Noord en Scheldemonden).

	2008	2009
Totaal Loodswezen		
Gemiddelde	57,4	52,5
Standaarddeviatie	11,3	11,3
Rijnmond		
Gemiddelde	23,9	22,2
Standaarddeviatie	6,1	6,0
IJmond		
Gemiddelde	6,9	5,9
Standaarddeviatie	3,0	2,8
Noord		
Gemiddelde	0,95	1,05
Standaarddeviatie	1,04	1,11
Scheldemonden		
Gemiddelde	25,7	23,4
Standaarddeviatie	6,2	6,4

Tabel 4: Gemiddeld aantal loodsreizen en standaarddeviatie per regio en per jaar

318. De Raad stelt vast dat ondanks een forse daling van het aantal gerealiseerde loodsreizen in 2009 ten opzichte van 2008 de standaarddeviatie gelijk blijft. Voor het jaar 2010 en het voor dat jaar geraamde aantal loodsreizen is er geen reden om aan te nemen dat de grilligheid wijzigt ten opzichte van de jaren 2008 en 2009. De Raad heeft geen indicatie dat bijvoorbeeld de werkwijze in de havens in 2010 wezenlijk zal veranderen waardoor de grilligheid van het aantal loodsreizen zal veranderen. Het Loodswezen heeft eveneens aangevoerd dat zij, ten tijde van het opstellen van het (bijgesteld) Tariefvoorstel, niet verwachtte dat de grilligheid van de vraag naar loodsreizen zou

wijzigen ten opzichte van 2008 en 2009.¹⁴³

319. Nu uit voorgaande analyse volgt dat de grilligheid van de vraag naar verwachting in 2010 niet zal afwijken van de grilligheid in 2008, ziet de Raad geen aanleiding de verhouding tussen directe uren en beschikbaarheidsuren anders vast te stellen dan hiervoor in paragraaf 6.4.3.6.6 is gebeurd.

6.4.3.7.5 Hoogte van de pieken

320. De Raad overweegt dat, gegeven het feit dat verwacht mag worden dat de grilligheid van de vraag in 2010 gelijk blijft aan die in eerdere jaren, het zeer waarschijnlijk is dat wanneer sprake is van een lager aantal scheepsbewegingen, pieken in absolute zin gemiddeld minder hoog zullen zijn dan wanneer sprake is van een groot aantal scheepsbewegingen. Er zijn naar het oordeel van de Raad geen specifieke omstandigheden in 2010 die ertoe leiden dat, zoals het Loodswezen heeft gesteld, de hoogte van de gemiddelde piek in absolute aantallen gelijk zal blijven. Ter onderbouwing hiervan overweegt de Raad het volgende.

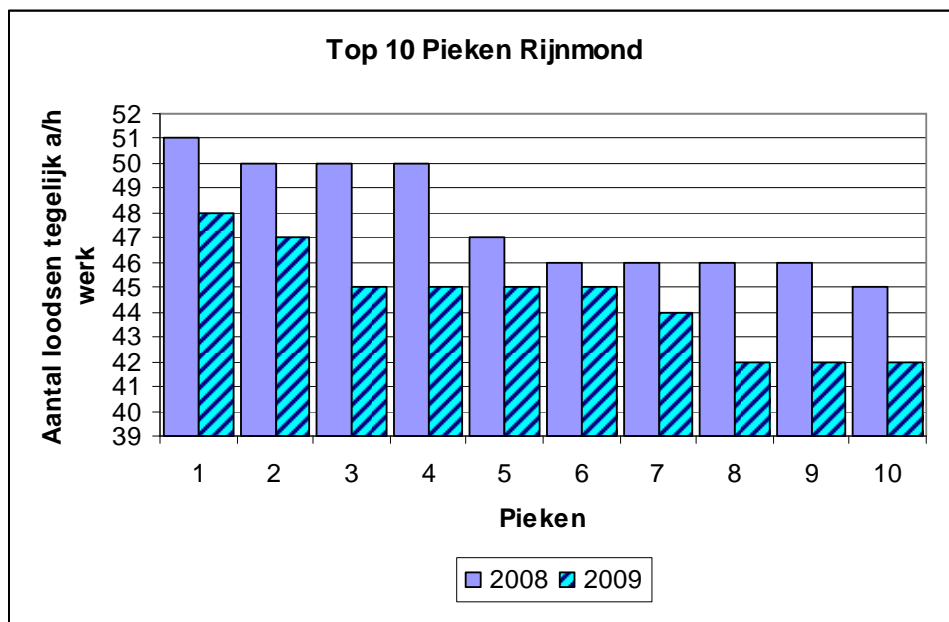
321. Uit de door het Loodswezen aangeleverde cijfers blijkt dat de hoogte van de pieken licht af neemt (met uitzondering van de regio Noord). De door het Loodswezen aangeleverde realisatiecijfers over 2008 en 2009 zoomt in tot op elk uur van de dag in elk van de vier regio's.¹⁴⁴ Het laat het aantal loodsen zien dat per uur actief is geweest op ieder willekeurig uur per dag van het jaar in de specifieke regio. Er is dus bijvoorbeeld precies bekend hoeveel loodsen er in de regio IJmond een schip aan het beloodsen waren op 21 september 2009 van 3 tot 4 uur 's middags. Van de jaren 2008 en 2009 heeft de Raad de hoogste 10 pieken in iedere regio geïsoleerd en met elkaar vergeleken. In onderstaande tabel is dit weergegeven. De gegevens voor de regio Rijnmond zijn, omwille van duidelijkheid en bij wijze van voorbeeld, weergegeven als grafiek. De Raad merkt daarbij op dat de hoogste drie pieken in de regio Rijnmond samenhangen met de sluiting van de Maeslantkering, die jaarlijks eind september plaatsvindt. Deze pieken zijn dus voorspelbaar (zie verder paragraaf 6.4.3.7.6).

¹⁴³ 103744/28.

¹⁴⁴ 103744/61 en 103744/60.

Piek	Noord			IJmond		Rijnmond		Scheldemonden	
	2008	2009a	2009b	2008	2009	2008	2009	2008	2009
1	6	11	9	19	18	51	48	49	48
2	6	11	8	19	18	50	47	49	46
3	6	9	7	19	17	50	45	49	46
4	6	9	7	19	16	50	45	48	45
5	6	8	7	18	16	47	45	47	45
6	6	8	7	18	16	46	45	47	44
7	5	7	6	18	16	46	44	47	44
8	5	7	6	18	16	46	42	46	43
9	5	7	6	17	16	46	42	46	43
10	5	7	6	17	16	45	42	45	43
Tot. gem	6	8	7	18	17	48	45	47	45

Tabel 5: Overzicht van de tien hoogste pieken per regio



Grafiek 6: Weergave 10 hoogste pieken regio Rijnmond in 2008 en 2009

322. Uit de tabel en de grafiek is af te leiden dat in het algemeen gezegd kan worden dat de hoogte van de pieken afneemt. In de regio's IJmond, Rijnmond en Scheldemonden daalt het gemiddelde van de pieken met respectievelijk 6%, 6% en 4%. Regio Noord valt op met een stijging van het gemiddelde met 33%, zie kolom 2009a. Nadere

analyse leert dat de hoogte van de pieken in de Regio Noord in 2009 zeer sterk beïnvloed is door een eenmalig evenement, namelijk DelfSail 2009 (22 tot 26 augustus). De helft van de top 10, zie de gearceerde getallen in de tabel, valt op 22 augustus 2009 en is te beschouwen als planbare piek. Indien deze piek buiten beschouwing wordt gelaten, zie kolom 2009b, is in regio Noord een stijging van het gemiddelde van de pieken te zien van 14%. De Raad benadrukt dat deze stijging procentueel hoog lijkt, maar omdat de omvang van de loodsdiensverlening in de regio Noord klein is in vergelijking met de overige regio's, vertegenwoordigt een stijging van de vraag naar loodsdiensten van 14% slechts de inzet van één loods.

323. Het beeld dat de hoogte van de pieken afneemt wordt ook bevestigd in een brief van de NLc.¹⁴⁵ In deze brief is een grafiek opgenomen waarin aangegeven is hoeveel registerloodsen in een tijdseenheid van één uur tegelijkertijd ingezet zijn voor loodsdienstverrichtingen in de periode 1 januari tot en met 31 oktober in 2008 en in 2009.¹⁴⁶ In 2008 was het aantal scheepsbewegingen hoger dan in 2009. Uit de gegevens blijkt dat het gemiddeld aantal loodsen ingezet in een tijdseenheid van een uur lager is bij een kleiner aantal scheepsbewegingen (24,1 in 2008 versus 22,1 in 2009). Daarnaast is te zien dat een bovengemiddelde inzet, een inzet van bijvoorbeeld 30, 35 of 40 loodsen tegelijk, lager is bij een kleiner aantal scheepsbewegingen. Bovendien blijkt de maximale piek in het jaar met een kleiner aantal scheepsbewegingen lager te liggen dan de maximale piek in het jaar met een groot aantal scheepsbewegingen.¹⁴⁷
324. Het beeld dat volgt uit de voorgaande analyse van de pieken en uit de grafiek die door het Loodswezen verstrekt is, is consistent en ondersteunt het oordeel van de Raad. Bij een hoger aantal scheepsbewegingen zijn de pieken hoger dan bij een lager aantal scheepsbewegingen.

¹⁴⁵ 103744/53 en 103744/60 (aanvulling met gegevens 2010). De grafiek betreft de gegevens voor de Regio Rotterdam/Rijnmond, de grootste regio.

¹⁴⁶ Grafiek "Aantal loodsen gelijktijdig ingezet voor DPL in blok van 1 uur" in 200136/82. In de grafiek is te lezen hoe vaak het voorkwam dat tegelijkertijd één, twee, drie, etc. registerloodsen bezig waren met het loodsen van een schip.

¹⁴⁷ In 2009 werden in de maximale piek één keer 48 loodsen tegelijkertijd in een blok van een uur ingezet terwijl het in 2008 drie keer voorkwam dat er méér dan 48 loodsen tegelijkertijd werden ingezet (met een maximum van 51 loodsen). Weliswaar is de maximale piek in 2009 relatief iets hoger ten opzichte van het gemiddelde aantal tegelijkertijd ingezette loodsen dan in 2008 (217% respectievelijk 212%), maar deze uiterste pieken komen zeer sporadisch voor: één respectievelijk drie tijdseenheden op een totaal van 7.296 tijdseenheden in de periode 1 januari tot en met 31 oktober.

325. De Raad stelt vast dat het aantal loodsverrichtingen voor 2010 door het Loodswezen aanzienlijk lager wordt geraamd dan in 2008. Gegeven de voorgaande analyse verwacht de Raad dat de hoogte van de pieken in elk geval lager ligt dan in 2008. De Raad ziet dan ook geen reden om op basis van de verwachte ontwikkeling ten aanzien van de hoogte van de pieken het aantal beschikbaarheidsuren anders vast te stellen dan hiervoor in paragraaf 6.4.3.6.6 is gebeurd.

6.4.3.7.6 Onvoorspelbaarheid

326. Wat betreft de onvoorspelbaarheid van de pieken is de Raad uitgegaan van de grafieken waarin het Loodswezen de vraag naar loodsdienstverrichtingen heeft weergegeven.¹⁴⁸ Bestudering van deze grafieken maakt duidelijk dat, zoals het loodswezen ook heeft aangegeven, de momenten waarop pieken in de vraag zich voordoen op het eerste gezicht willekeurig lijken.

327. Het is de Raad echter gebleken dat zich in iedere regio gebeurtenissen voordoen die van te voren bekend zijn en pieken in de vraag opleveren. Voorbeelden hiervan zijn de sluiting van de Maeslantkering in de Nieuwe Waterweg waarna er in de regio Rijnmond een piek in de vraag is, het zelfde gebeurt bijvoorbeeld in de regio IJmond bij onderhoud aan de sluisen in IJmuiden of bij evenementen als Delfsail in regio Noord. Dergelijke gebeurtenissen leveren ook de hoogste pieken op in de vraag, zoals ook hiervoor in paragraaf 6.4.3.7.5 is aangegeven. Dergelijke gebeurtenissen zijn echter lang van te voren bekend en daarmee kan dus ook bij het opstellen van de roosters rekening worden gehouden.

6.4.3.7.7 Conclusie grilligheid, hoogte en onvoorspelbaarheid van pieken

328. De Raad stelt op grond van het voorgaande vast dat de grilligheid van de vraag licht afneemt, dat hetzelfde geldt voor de hoogte van de pieken en dat de loodsvraag op het eerste gezicht weliswaar een redelijk willekeurig patroon vertoont maar dat bepaalde gebeurtenissen die pieken in de loodsvraag veroorzaken wel voorspelbaar zijn. Dit alles zou eerder een afname van het aantal beschikbaarheidsuren rechtvaardigen dan een toename zoals dit in het (bijgesteld) Tariefvoorstel 2010 was opgenomen.

¹⁴⁸ 103744/60.

6.4.3.7.8 Bevoegdheidsverdeling

329. Door het Loodswezen is aangevoerd dat een verlaging van het aantal beschikbaarheidsuren zoals deze zijn opgenomen in het (bijgesteld) Tariefvoorstel, niet mogelijk zou zijn omdat niet alle loodsen bevoegd zijn om alle soorten schepen of schepen in bepaalde gebieden te loodsen.¹⁴⁹ Deze stelling is verder niet door het Loodswezen onderbouwd.
330. De Raad heeft het Loodswezen dan ook verzocht om aan te geven of de bevoegdheidsverdeling die noodzakelijk is om in de vraag naar loodsdiensten te voorzien in 2010 naar verwachting zou wijzigen ten opzichte van 2008 of 2009. Het Loodswezen heeft aangegeven dat dit niet het geval is.¹⁵⁰ De Raad maakt hieruit op dat het Loodswezen er kennelijk vanuit ging dat de met de bestaande bevoegdheidsverdeling en bevoegdheidsopbouw er kennelijk, bij een gelijkblijvend kwaliteitsniveau, aan de te verwachten vraag in 2010 kon worden voldaan.
331. De Raad onderkent dat niet ieder schip door iedere loods kan worden geloosd. Tevens staat voor de Raad vast dat, binnen de huidige werkwijze van het Loodswezen, de bestaande bevoegdheidsverdeling niet op korte termijn gewijzigd kan worden, bijvoorbeeld omdat het opdoen van ervaring nu eenmaal een kwestie van jaren is .
332. De Raad constateert, zoals hiervoor in dit besluit al is aangegeven, dat het aantal loodsdienstverrichtingen in het (bijgesteld) tariefvoorstel aanzienlijk lager is geraamd dan in 2008 en 2009. Op basis van het (bijgesteld) Tariefvoorstel stelt de Raad vast dat door het Loodswezen verwacht wordt dat deze daling zich voordoet in alle scheepsklassen¹⁵¹, waarbij de omvang van de daling per scheepsklasse weliswaar varieert. Tevens stelt de Raad vast dat de daling zich voordoet in alle regio's.¹⁵²
333. Het is de Raad gebleken dat bij het opstellen van de roosters rekening gehouden kan worden met de bevoegdheidsverdeling in relatie tot de verwachte vraag. Het Loodswezen heeft aangegeven hier thans ook rekening mee te houden bij het samenstellen van de loodsenploegen.¹⁵³ Met het verlagen van het aantal beschikbaarheidsuren worden de mogelijkheden om met de bevoegdheidsverdeling

¹⁴⁹ 103744/28.

¹⁵⁰ 103744/28.

¹⁵¹ (Bijgesteld) Tariefvoorstel, tabel 13.

¹⁵² (Bijgesteld) Tariefvoorstel, bijlage 4.a vergeleken met Tariefvoorstel 2009, bijlage 4.a.

¹⁵³ Zie verslag 8 juni 2011, zoals opgenomen in de brief van de NMa van 10 juni 2011 (103744/30).

binnen het rooster rekening mee te houden als zodanig niet aangetast.

334. De Raad wijst er op dat het door het Loodswezen gesuggereerde verband tussen beschikbaarheidsuren en de bevoegdheidsverdeling niet zonder meer aan te nemen is. Zoals in de paragraaf hierna uiteengezet zal worden, kan het voorkomen dat zelfs wanneer er loodsen binnen hun rooster beschikbaar zijn, er loodsen buiten hun rooster om opgeroepen moeten worden om te zorgen dat een loods met de juiste bevoegdheid ingezet kan worden.

335. De Raad ziet dan ook in het door de loodsen ingebrachte argument dat een verlaging van het aantal beschikbaarheidsuren zoals deze zijn opgenomen in het (bijgesteld) Tariefvoorstel niet mogelijk zou zijn omdat niet alle loodsen bevoegd zijn om alle soorten schepen of schepen in bepaalde gebieden te loodsen, dan ook geen reden om het aantal beschikbaarheidsuren die in de tarieven worden opgenomen hoger vast te stellen dan hiervoor in paragraaf 6.4.3.3.6 is gedaan.

6.4.3.7.9 Oproepen buiten het rooster

336. Door het Loodswezen is er op gewezen dat het terugbrengen van het aantal beschikbaarheidsuren er toe zal leiden dat het aantal oproepen buiten het rooster om in 2010 zal toenemen ten opzichte eerdere jaren.¹⁵⁴ Een oproep buiten het rooster houdt in dat een loods in zijn vrije tijd, dat wil zeggen in de zogenaamde roostervrije uren, loodsdiensten moet verrichten.

337. De Raad merkt in de eerste plaats op dat het Loodswezen, deze stelling niet op basis van concrete gegevens nader heeft onderbouwd. Wel heeft het Loodswezen desgevraagd bij schrijven van 18 mei 2011 de Raad informatie verstrekt over het aantal oproepen buiten het rooster om in 2008 en 2009.¹⁵⁵ Het Loodswezen heeft ook het aantal oproepen buiten het rooster om voor het jaar 2010 aan de Raad gezonden. Deze gegevens leveren een beeld op dat consistent is met 2008 en 2009, maar zijn niet in de oordeelsvorming van de Raad betrokken vanwege de in paragraaf 3.1 weergegeven overwegingen.

338. De Raad stelt op grond van de verstrekte informatie vast dat oproepen buiten het rooster om in 2008 495 keer voor kwam en in 2009 179 keer. De Raad leidt hieruit af dat oproepen buiten het rooster om als zodanig dus niet ongebruikelijk is. In

¹⁵⁴ Zie verslag 8 juni 2011, zoals opgenomen in de brief van de NMa van 10 juni 2011 (103744/30), en de brief van de NLC van 18 mei 2011 (103744/19).

¹⁵⁵ Brief van 18 mei 2011 (103744/19).

verhouding tot het totaal aantal loodsdienstverrichtingen gaat het daarbij overigens om zeer lage aantallen.

339. De Raad is van oordeel dat het oproepen van registerloodsen buiten het rooster om voor de flexibiliteit zorgt die van de registerloodsen als ondernemers verwacht mag worden. Het enkele feit dat er oproepen buiten het rooster plaatsvinden en dat het aantal oproepen van jaar tot jaar verschilt, brengt naar het oordeel van de Raad niet met zich dat reeds om die reden afgezien zou moeten worden van het terugbrengen van het aantal beschikbaarheidsuren.
340. Op grond van de door het Loodswezen verstrekte informatie heeft de Raad gezien hoeveel oproepen buiten het rooster om in 2010 te verwachten zijn, uitgaande van de verhouding tussen het aantal directe uren en beschikbaarheidsuren zoals deze in 2003 gold. De Raad gaat hierbij uit van de gegevens van 2008, omdat enerzijds de verhouding tussen het aantal beschikbaarheidsuren en het aantal directe uren in dezelfde orde van grootte ligt als 2003 en anderzijds omdat 2009 minder representatief is gelet op een daling in de vraag naar loodsdienstverrichtingen in verband met de crisis. De door de Raad gehanteerde verhouding ligt iets hoger dan die in 2008 en leidt dan ook in vergelijking met 2008 tot meer beschikbaarheidsuren in verhouding tot het aantal directe uren. Alleen al op grond hiervan verwacht de Raad niet dat het aantal oproepen buiten het rooster om hoger zullen liggen dan in 2008. Immers, in 2008 was de verhouding tussen het aantal beschikbaarheidsuren en het aantal directe uren 1.53, waarbij het 495 keer voorkwam dat een loods buiten het rooster om werd opgeroepen, bij een (ten opzichte van de raming voor 2010) groter aantal loodsdienstverrichtingen. De Raad acht het dan ook onaannemelijk dat in 2010, met een verhouding tussen het aantal beschikbaarheidsuren en het aantal directe loodsuren van 1.59 bij een (ten opzichte van 2008) kleiner aantal loodsdienstverrichtingen, het aantal oproepen buiten het rooster om hoger zal zijn dan 2008.
341. Eerder acht de Raad het aannemelijk dat het aantal oproepen buiten het rooster om in 2010 lager zal zijn dan in 2008, gelet op het lager geraamde aantal loodsdienstverrichtingen in 2010 dan in 2008 en de uitkomsten naar de grilligheid en voorspelbaarheid van de vraag en de hoogte van de pieken. Maar zelfs als uitgegaan wordt van de stelling van het Loodswezen, zoals hiervoor is weergegeven in randnummer 310, dat de grilligheid en voorspelbaarheid van de vraag en de hoogte van de pieken onveranderd is ten opzichte van voorgaande jaren, ziet de Raad niet in waarom het aantal oproepen buiten het rooster om in 2010 ten opzichte van

voorgaande jaren sterk zou afwijken.¹⁵⁶

342. Gelet op het voorgaande verwacht de Raad in 2010 dan ook dat het gemiddeld aantal oproepen per loods per jaar, net als in voorgaande jaren, zeer beperkt zal blijven. De Raad ziet dan ook in het door de loodsen ingebrachte argument dat bij een lager aantal beschikbaarheidsuren de oproepen buiten het rooster om zullen toenemen, dan ook geen reden om het aantal beschikbaarheidsuren die in de tarieven worden opgenomen hoger vast te stellen dan hiervoor in paragraaf 6.4.3.6.6 is gedaan.

343. Daarbij wijst de Raad er op dat ook als er nog loodsen binnen hun rooster beschikbaar zijn, het voor kan komen dat er loodsen buiten hun rooster worden opgeroepen. Dit kan bijvoorbeeld voorkomen wanneer de wel binnen hun rooster beschikbare loodsen niet de juiste bevoegdheid hebben. Zoals de loodsen zelf ook hebben aangegeven is het aantal beschikbaarheidsuren daarmee niet de enige factor die bepalend is voor oproepen buiten het rooster om.¹⁵⁷ Dit blijkt ook uit de realisatiecijfers over 2008. In de regio Rijnmond¹⁵⁸ zijn er op ieder uur van de dag in dat jaar nog loodsen beschikbaar, desalniettemin zijn er dat jaar 199 oproepen buiten het rooster om gedaan. Dat rekening gehouden dient te worden met de bevoegdheid van loodsen staat volgens de Raad los van het aantal beschikbaarheidsuren. Het is de Raad gebleken dat, zoals in de voorgaande paragraaf uiteen is gezet, bij het opstellen van het rooster rekening gehouden kan worden met de bevoegdheidsverdeling en dat het Loodswezen thans hier ook rekening mee houdt bij het samenstellen van de loodsenploegen.¹⁵⁹

6.4.3.7.10 Continuïteit

344. Volledigheidshalve heeft de Raad beoordeelt of met het door de Raad vastgestelde aantal beschikbaarheidsuren de continuïteit van het Loodswezen niet in gevaar brengt. Dit is naar het oordeel van de Raad niet het geval. De omvang van de loodsenformatie wordt hierdoor immers niet geraakt. Een beperking van het aantal beschikbaarheidsuren dat aan de tarieven ten grondslag ligt betekent immers dat, voor zover het Loodswezen daarvoor kiest, het aantal ingeroosterde uren per loods minder

¹⁵⁶ Door het Loodswezen is er in haar brief van 29 juni 2011 (103744/73) op gewezen dat in 2010 niet ten alle tijden in de loodsvraag kon worden voorzien. Het door het Loodswezen toegezonden overzicht van het aantal oproepen buiten het rooster om laat zien dat in 2010 314 oproepen zijn gedaan. Dit cijfer is in lijn met het standpunt van de Raad.

¹⁵⁷ Zie verslag 8 juni 2011, zoals opgenomen in de brief van de NMa van 10 juni 2011 (103744/30),

¹⁵⁸ 103744/62.

¹⁵⁹ Zie verslag 8 juni 2011, zoals opgenomen in de brief van de NMa van 10 juni 2011 (103744/30),

wordt. Indien de vraag weer aantrekt kan door middel van aanpassing van de roosters op de vraag worden ingespeeld.

345. Overigens wijst de Raad er op dat, zoals reeds in paragraaf 6.4.3.5.3 aangegeven, het Loodswezen zelf in voorjaar 2009, en dus ruim voor het tariefbesluit van 17 december 2009 en het onderhavige besluit, kennelijk besloten heeft om de loodsformatie terug te brengen om deze beter in evenwicht te brengen met de te verwachte toekomstige loodsvraag. Ten gevolge hiervan daalt naar verwachting de omvang van de loodsformatie in 2011. Deze ontwikkeling staat los van de besluitvorming van de Raad maar deze ontwikkeling onderschrijft naar zijn mening dat de beschikbaarheidsuren zoals die hiervoor door de Raad zijn vastgesteld voldoende zouden moeten zijn om ook de pieken in de vraag naar loodsdienstverrichtingen op te kunnen vangen.
346. Gelet op het voorgaande concludeert de Raad dat het door hem vastgestelde aantal beschikbaarheidsuren dat in de loodsentarieven worden meegenomen voldoende is om pieken in de vraag te kunnen opvangen.

6.4.3.8 Vaststellen van de korting

347. Zoals in paragraaf 6.4.3.3.6 uiteengezet is, de Raad van oordeel dat wat betreft het door de NLc geraamde aantal beschikbaarheidsuren het (bijgesteld) Tariefvoorstel in onvoldoende mate bijdraagt aan het bereiken van de meest efficiënte werkwijze van registerloodsen en de productiviteit en kwaliteit van de loodsdienstverlening. Het aantal beschikbaarheidsuren vormt mede de grondslag voor de raming van de arbeidsvergoeding van de NLc voor 2010. Nu het aantal geraamde beschikbaarheidsuren naar het oordeel van de Raad te hoog is, brengt dit met zich dat de raming van de arbeidsvergoeding van de NLc voor 2010 eveneens te hoog is. In dit verband verwijst de Raad naar bijlage 1.
348. Zoals uit bijlage 1 bij dit besluit blijkt, bedraagt de verlaging van de door de NLc geraamde arbeidsvergoeding voor 2010 €4.010.999.
349. Gelet op de uitspraak van het CBb van 6 december 2010 motiveert de Raad in het hiernavolgende dat de Scheldevaart noch het proportionaliteitsbeginsel aanleiding vormen de in het randnummer hiervoor vastgestelde verlaging van de arbeidsvergoeding te matigen. Als laatste weerlegt de Raad gemotiveerd de stelling van het Loodswezen dat de verlaging van de geraamde arbeidsvergoeding voor 2010 onjuist berekend zou zijn.

6.4.3.8.1 Scheldevaart

350. Een deel van het loodsen van schepen naar de Vlaamse Scheldehavens, de zogenaamde Scheldevaart, wordt verzorgd door Nederlandse loodsen. De kosten van de Scheldevaart worden gedekt door tarieven die door het Vlaams Gewest worden vastgesteld. Dezelfde loodsen verzorgen ook het loodsen van zeeschepen naar de Nederlandse Scheldehavens. De kosten die hiermee gemoeid zijn worden gedekt door de tarieven die door de Raad worden vastgesteld. De wetgever heeft daarbij overwogen dat alle kostencomponenten die voor rekening komen van het Nederlandse Loodswezen, ook die van de Scheldevaart, onder het toezicht van de NMa vallen.¹⁶⁰
351. In beroep tegen het besluit van 17 december 2009 heeft het Loodswezen aangevoerd dat bij het berekenen van een korting over het aantal beschikbaarheidsuren een onderscheid gemaakt dient te worden tussen beschikbaarheidsuren die aan de Scheldevaart toegerekend moeten worden en overige beschikbaarheidsuren voor Nederlandse wethavens in de regio Scheldemonden (zoals Vlissingen). De korting mag volgens het Loodswezen niet berekend worden over het aantal beschikbaarheidsuren dat aan de Scheldevaart wordt toegerekend. Immers, de kosten hiervan zijn niet in de Nederlandse loodsgeldtarieven begrepen.
352. Het CBb heeft overwogen dat in het besluit van 17 december 2009 ten onrechte niet gemotiveerd is waarom de door de Raad toegepaste efficiëntiekorting ook moet worden berekend over de beschikbaarheidsuren van de Scheldevaart, terwijl deze methodiek niet lijkt te volgen uit het kostentoerekeningssysteem. Het CBb draagt de Raad op in het nieuw te nemen besluit inzichtelijk te maken of en waarom het toepassen van een efficiëntiekorting over alle beschikbaarheidsuren, dus ook de uren die aan de Scheldevaart toegerekend moeten worden, gerechtvaardigd is.¹⁶¹
353. In het hiernavolgende onderbouwt de Raad dat rechtstreeks uit het kostentoerekeningssysteem volgt dat de korting berekend dient te worden over het totaal aantal beschikbaarheidsuren, ongeacht het aantal beschikbaarheidsuren dat door het Loodswezen in de praktijk aan de Scheldevaart wordt toegerekend. Daartoe overweegt de Raad het volgende.
354. In paragraaf 5.3.3 van het kostentoerekeningssysteem is de wijze waarop de bepaling van de kosten van het Nederlandse aandeel in de dienstverlening aan de Scheldevaart

¹⁶⁰ Kamerstukken II 2006-2007, 30 913, nr. 3, p. 31.

¹⁶¹ CBb, 6 december 2010, ro. 3.4.3

en de toerekening daarvan plaatsvindt, beschreven. De Raad benadrukt dat het hier een systematiek betreft die volledig gebaseerd is op keuzes van het Loodswezen zelf.

355. Om tegenstrijdigheden tussen verschillende regels van het Vlaams Gewest en de Nederlandse wetgeving te voorkomen en om te voorkomen dat bepaalde kosten dubbel of helemaal niet zouden worden gedekt, worden volgens het kostentoerekeningssysteem de kosten van de Nederlandse Scheldehavens, die dus door de Nederlandse tarieven gedekt worden, bepaald in drie stappen:

“a) Als eerste worden de kosten van de regio Scheldemonen (Nederlandse wethavens en 27½% Scheldevaart) bepaald op basis van de regels van het Nederlandse kostentoerekeningssysteem. De totale regio Scheldemonen omvat de Nederlandse wethavens en het deel van de vaart naar de Vlaamse Scheldehavens dat wordt verzorgd door Nederlandse loodsen. Dit vormt de kosten van de totale regio Scheldemonen van het Nederlandse Loodswezen.

b) Vervolgens wordt bepaald welke kosten er volgens de bepalingen van de overeenkomsten met het Vlaamse Gewest worden aangemerkt als kosten van het Nederlands aandeel (27½%) van de dienstverlening aan de Scheldevaart. (...).

c) De kosten van de Nederlandse Scheldehavens worden daarna bepaald als het verschil tussen de volgens het Nederlandse kostentoerekeningssysteem toegerekende kosten van de regio Scheldemonen (a) en de volgens de overeenkomsten bepaalde kosten van het Nederlandse aandeel van de dienstverlening aan de Scheldevaart (b).”

356. De Raad stelt vast dat in **stap a** voor het bepalen van de kosten van de *gehele* regio Scheldemonen wordt uitgegaan van het *Nederlandse* kostentoerekeningssysteem. Dit houdt in dat de arbeidsvergoeding voor de directe uren, alsmede de arbeidsvergoeding voor de indirecte uren, bestaande uit de reis- en wachturen, de beschikbaarheidsuren en de IPL-uren voor de gehele regio Scheldemonen (**inclusief** de Scheldevaart) berekend wordt aan de hand van het Nederlandse kostentoerekeningssysteem.

357. De Raad stelt vast dat er in **stap a** geen onderscheid wordt (en kan worden) gemaakt tussen de kosten voor de uren die gemaakt zullen worden ten behoeve van de Scheldevaart en de uren die ten behoeve van de Nederlandse havens gemaakt worden. De kosten van inefficiënties in het aantal beschikbaarheidsuren komen dientengevolge tot uitdrukking bij het bepalen van de omvang van de totale kosten van de regio Scheldemonen (**inclusief** de Scheldevaart). Daarmee komen de kosten van inefficiënties, zoals hieronder ook verder gemotiveerd, in **stap c** altijd ten laste van de Nederlandse loodsgeldtarieven.

358. De Raad stelt vervolgens vast dat in stap b wordt bepaald welke kosten er volgens de bepalingen van de overeenkomsten met het Vlaamse Gewest worden aangemerkt als kosten van het Nederlands aandeel van de dienstverlening aan de Scheldevaart. De aldus bepaalde kosten dienen gedekt te worden uit de door de Vlaamse minister vast te stellen tarieven voor de Scheldevaart. Wat betreft de arbeidsvergoeding volgt uit de genoemde overeenkomsten¹⁶² en het (bijgestelde) Tariefvoorstel¹⁶³ dat deze kosten worden bepaald door het geraamde aantal bruguren voor het Nederlandse aandeel van de dienstverlening aan de Scheldevaart te vermenigvuldigen met het Vlaams bruguurtarief. Dit is desgevraagd expliciet door het Loodswezen bevestigd.¹⁶⁴ Het Vlaamse bruguurtarief wordt berekend door de Vlaamse loodskosten te delen door het aantal Vlaamse bruguren. Het Vlaamse bruguurtarief dient ter dekking van zowel (wat in de Nederlandse tariefsystematiek wordt aangemerkt als) directe uren als indirecte uren.
359. De Raad stelt op grond van het voorgaande vast dat bij het bepalen van de kosten van het Nederlands aandeel van de dienstverlening aan de Scheldevaart slechts twee variabelen van belang zijn, namelijk het geraamde aantal bruguren voor het Nederlands aandeel en het Vlaams bruguurtarief.¹⁶⁵ Omdat het bruguurtarief bepaald wordt door de kosten van de Vlaamse loodsen is de omvang van deze kostenpost dus niet afhankelijk van het aantal beschikbaarheidsuren in de regio Scheldemonden. Het aantal beschikbaarheidsuren dat het Loodswezen aan de Scheldevaart toerekent speelt bij het bepalen van deze kostenpost dan ook geen enkele rol. Het feit dat het Loodswezen in de praktijk de kosten van het Nederlands aandeel van de dienstverlening aan de Scheldevaart pro rato verdeeld over de directe uren en indirecte uren maakt dit niet anders. Dit betreft immers slechts een rekenkundige verdeling die, ongeacht de verdeling die het Loodswezen hanteert, altijd optelt tot het bedrag dat berekend wordt door het Vlaams bruguurtarief te vermenigvuldigen met het aantal bruguren.
360. Gelet op de wijze waarop in stap b de kosten van het Nederlands aandeel van de dienstverlening aan de Scheldevaart worden bepaald, leidt een wijziging in het aantal beschikbaarheidsuren in de regio Scheldemonden niet tot een wijziging van de in stap b bepaalde kosten. Immers, de hoogte van deze kosten is slechts afhankelijk van het aantal geraamde bruguren en het Vlaams bruguurtarief. Een wijziging in het aantal

¹⁶² 103744/36.

¹⁶³ Bijlage 4.a, p. 9 van het (bijgesteld) Tariefvoorstel.

¹⁶⁴ 103744/24

¹⁶⁵ Dit blijkt ook uit bijlage 4.a van het (bijgesteld) Tariefvoorstel.

beschikbaarheidsuren in de regio Scheldemonden leidt wel tot een wijziging van de totale kosten, zoals weergegeven in **stap a**. Gelet op de geschetste restpostbenadering leidt een wijziging van de totale kosten van de regio Scheldemonden als gevolg van een wijziging van het aantal beschikbaarheidsuren per saldo tot eenzelfde wijziging van de kosten van de Nederlandse Scheldehavens, zoals berekend in **stap c**. De Raad illustreert dit aan de hand van de volgende tabel.

Bedrag arbeidsvergoeding indirecte uren 2010	Aantal uur Tariefvoorstel 2010	Tarief	Totaal €1.000	Aantal uur na korting	Totaal €1.000
IPL-uren	103.369	€106,57	€11.016	103.369	€11.016
Uren reizen en wachten	240.272	€71,05	€17.071	240.272	€17.071
Beschikbaarheidsuren	592.137	€35,52	€21.033	479.215	€17.022
Totaal indirecte uren 2010	935.778		€49.120	822.856	€45.109
Waarvan toerekening Scheldevaart			- €7.775		-€7.775
Saldo Nederlandse Wetschepen 2010			€41.345		€37.334

Tabel 6: Arbeidsvergoeding indirecte uren 2010

361. Uit de tabel volgt dat een afname van het aantal beschikbaarheidsuren leidt tot wijziging van de gearceerde aantallen en bedragen. Aangezien het bedrag dat bij **stap b** bepaald is pro rato wordt verdeeld over de directe en indirecte uren, en dit bedrag dus niet afhankelijk is van het feitelijk aantal beschikbaarheidsuren, wijzigt het bedrag dat door de NLc wordt toegerekend aan de indirecte uren voor de Scheldevaart dus ook niet.
362. Uit de in het kostentoerekeningssysteem beschreven systematiek volgt daarmee rechtstreeks dat de kosten van een inefficiënt aantal beschikbaarheidsuren **geheel** ten laste komen van de Nederlandse tarieven. Omgekeerd leidt, zoals de bovenstaande tabel illustreert, een korting op het aantal beschikbaarheidsuren uitsluitend tot een verlaging van de arbeidsvergoeding die ten grondslag ligt aan de Nederlandse tarieven. Het voorgaande leidt tot de conclusie dat de meest efficiënte werkwijze zich richt op alle beschikbaarheidsuren, ook de uren die aan de Scheldevaart worden toegerekend. Derhalve heeft de efficiëntiekorting op beschikbaarheidsuren betrekking op alle beschikbaarheidsuren van het Nederlandse Loodswezen.

Conclusie

363. In paragraaf 6.4.3.6.6 heeft de Raad vastgesteld dat het aantal in het tariefvoorstel 2010 opgenomen beschikbaarheidsuren in onvoldoende mate bijdraagt aan het bereiken van de meest efficiënte werkwijze van registerloodsen en de productiviteit en kwaliteit van de loodsdienstverlening en aldus aanleiding geeft om de tarieven op grond van artikel 27g, tweede lid, aanhef en onder b, LW in afwijking van het (bijgesteld) Tariefvoorstel vast te stellen. De Raad heeft in paragraaf 6.4.3.6.6 een aantal beschikbaarheidsuren vastgesteld dat naar haar oordeel bijdraagt aan het bereiken van de meest efficiënte werkwijze. Dit komt overeen met een korting van €4.010.999,- op de post beschikbaarheidsuren, en de Raad ziet gelet op de motivering hierboven geen aanleiding om de korting te corrigeren in verband met de Scheldevaart.

6.4.3.8.2 Proportionaliteit

364. In rechtsoverweging 3.6.3 van zijn uitspraak draagt het CBb de Raad op in het onderhavige besluit aandacht te schenken aan hetgeen de NLc naar voren heeft gebracht in haar beroepschrift inzake de hoogte van de door de Raad toegepaste efficiëntiekorting. Het CBb zag geen aanleiding daar zelf op in te gaan omdat het de door de Raad toegepaste efficiëntiekorting reeds om andere redenen had vernietigd.

365. Inzake de hoogte van de efficiëntiekorting heeft de NLc, voor zover thans van belang, aangevoerd dat de door de Raad opgelegde korting disproportioneel is en dat de korting op de beschikbaarheidsuren op onjuiste wijze berekend is.¹⁶⁶

366. De NLc heeft betoogd dat “al zou de oplegging van een efficiëncymaatregel op zichzelf gerechtvaardigd zijn, deze maatregel volstrekt disproportioneel is”.

367. De Raad stelt vast dat de NLc haar standpunt op geen enkele wijze heeft gemotiveerd. De hoogte van de efficiëntiekorting vloeit bovendien uit het systeem van tariefregulering voort, zoals dat neergelegd is in de LW, de Wmr en het Bmr. De Raad heeft hiervoor gemotiveerd geoordeeld dat een efficiëntiekorting dient te worden opgelegd, waarbij geconcludeerd moet worden dat met het opleggen van de korting de continuïteit en de kwaliteit van de loodsdienstverlening niet aangetast zal worden, is de hoogte van de efficiëntiekorting een (grotendeels) zuiver rekenkundige exercitie. Zoals hiervoor in paragraaf 6.4.3.7.10 is aangegeven komt met de voorgenomen korting de continuïteit van de loodsdienstverlening niet in gevaar. De Raad ziet dan ook niet in dat de opgelegde korting disproportioneel is.

¹⁶⁶ Zie uitspraak CBb r.o. 3.6.1 en de randnummers 4.66 tot en met 4.69 van het aanvullend bezwaarschrift van de NLc d.d. 25 februari 2010 (103744/38).

368. De Raad wijst in dit verband nogmaals op de monopoliepositie die de registerloodsen van rechtswege hebben en dat middels het toezicht door de Raad prestatie en kosten meer met elkaar in overeenstemming moeten worden gebracht, waarbij bovendien rekening moet worden gehouden met efficiëntiefactoren.

6.4.3.8.3 Berekening korting beschikbaarheidsuren

369. De NLc voert aan dat het niet tot elkaar in verhouding staat dat een daling van 8% (in 2009 ten opzichte van 2008¹⁶⁷) van het gemiddelde aantal loodsen ingezet in een tijdseenheid van een uur, leidt tot een afname van het aantal beschikbaarheidsuren van circa 23% ten opzichte van het (bijgesteld) Tariefvoorstel.

370. De Raad stelt vast dat het Loodswezen hier twee grootheden vergelijkt die niet met elkaar te vergelijken zijn. Ter toelichting het volgende.

371. De cijfers inzake de korting ten aanzien van beschikbaarheidsuren (zie eerder paragraaf 6.4.3.8) zijn als volgt:

Aantal door het Loodswezen begrote beschikbaarheidsuren voor 2010:	592.137
Aantal benodigde beschikbaarheidsuren volgens efficiënte werkwijze:	479.215
Korting op begrote uren:	112.922

372. De efficiëntiekorting bedraagt aldus 19% van het aantal door de NLc begrote beschikbaarheidsuren en dus niet, zoals de NLc stelde, 23%.

373. Het aantal ingezette loodsen in 2009 vermindert, zoals de NLc stelde, inderdaad met 8% ten opzichte van 2008. Immers, als gevolg van de crisis nam het aantal loodsverrichtingen af. Dit staat echter los van de korting van 19% op het aantal begrote beschikbaarheidsuren voor 2010. Er wordt een vergelijking gemaakt tussen enerzijds cijfers van 2008 en 2009, en anderzijds cijfers binnen het jaar 2010 en derhalve is hier sprake van een inconsistente vergelijking.

374. Met het vorenstaande geeft de Raad invulling aan hetgeen het CBb in rechtsoverweging 3.6.3 van zijn uitspraak van de Raad verlangt. Daarnaast blijkt dat de eerder opgelegde en thans gehandhaafde efficiëntiekorting inzake beschikbaarheidsuren juist is berekend.

¹⁶⁷ 24,1 in 2008 versus 22,1 in 2009.

6.4.4 Beoordeling secundaire proces (derde indicator)

6.4.4.1 Conclusie

375. De Raad is van mening dat de NLc van 2009 op 2010 voldoende inspanning heeft geleverd om de kosten voor het secundaire proces naar beneden te brengen. De Raad heeft dan ook geconcludeerd dat hij, op basis van de op dat moment beschikbare informatie, geen aanleiding ziet om nader onderzoek in te stellen naar het secundaire proces (het plannen en beloodsen).

6.4.4.2 Beoordeling derde indicator

376. Ten aanzien van het secundaire proces is de NLc van mening dat de kosten voor het beloodsen en plannen slechts beperkt mee kunnen bewegen met een plotselinge afname van het aantal loodsverrichtingen, omdat een aanzienlijk deel van de kosten een vast karakter heeft. De Raad is het met het NLc eens dat niet alle kosten behorend tot het secundaire proces kunnen meebewegen met de bedrijfsdrukke. In het Tariefvoorstel 2010 neemt het absolute kostenniveau ten opzichte van het Tariefvoorstel 2009 voor het secundaire proces af met bijna 7% (rekening houdend met de inflatie is deze afname ongeveer 4%).

6.4.5 Beoordeling ondersteunend proces (vierde indicator)

6.4.5.1 Conclusie

377. Op grond van het uitgevoerde onderzoek komt de Raad tot de conclusie dat niet vastgesteld kan worden dat de door de NLc geraamde kosten voor ondersteunende processen (overhead) in het (bijgesteld) Tariefvoorstel in onvoldoende mate bijdragen aan het bereiken van de meest efficiënte werkwijze van registerloodsen en de productiviteit en kwaliteit van de loodsdienstverlening.

6.4.5.2 Beoordelingskader ondersteunend proces

378. Het CBb heeft in zijn uitspraak van 6 december 2010 geoordeeld dat, wil de Raad ten aanzien van een bepaalde post op grond van artikel 27g, eerste lid, aanhef en onder b, LW afwijken van het tariefvoorstel, er met enige evidentie sprake dient te zijn dat die post niet voldoet aan de eisen van efficiëntie, productiviteit of kwaliteit. Het opleggen van een generieke efficiëntiekorting door de Raad is op grond van de wet niet mogelijk.
379. Bij de onderbouwing dat niet voldaan is aan de in artikel 27g, eerste lid, aanhef en onder b, LW neergelegde eisen, dient de Raad, aldus het CBb, een specifieke beoordeling van de verschillende (sub)posten van de overheadkosten te maken. Wanneer de Raad ten aanzien van deze kosten een korting wil toepassen – die direct van invloed is op de bedrijfsvoering van het Loodswezen – dan dient dat gebaseerd te zijn op een meer indringend en specifiek onderzoek dan een globale beoordeling van deze kosten.

6.4.5.3 Onderzoeksmethode

380. De Raad heeft in eerste instantie de ontwikkeling van de overheadkosten in het (bijgesteld) Tariefvoorstel van 2010 vergeleken met het Tariefvoorstel 2009. De reden om de kosten van 2010 te vergelijken met 2009 is gelegen in het feit dat de omvang van de overhead niet of nauwelijks wijzigt door een verandering in het aantal loodsverrichtingen. Het is dus niet noodzakelijk om omwille van vergelijkbaarheid van volumes naar andere jaren terug te kijken. Door de aard van de kosten is een vergelijking met het meest recente jaar het beste.
381. Gelet op de uitspraak van het CBb heeft de Raad nader onderzoek laten doen naar de verschillende posten waaruit de overheadkosten bestaan. Hiertoe is Ernst & Young gevraagd om een analyse te maken van de kosten per onderliggende post van de overhead van het Loodswezen. Deze analyse diende feitelijk van aard te zijn: toelichtend op de cijfers, zonder daarover een oordeel te vellen. Voor de analyse is uitgegaan van de begrotingen voor 2009 en 2010. Tevens is in het onderzoek gebruik gemaakt van de realisatie over 2009 en 2010. Voorts is gevraagd een toelichting te geven op de verschillen tussen begroting en realisatie, met daarbij, zo mogelijk, een onderscheid tussen prijs- en volumecomponenten.
382. Tijdens het onderzoek heeft Ernst & Young een tweetal gesprekken gevoerd met het Loodswezen. Tevens zijn enkele schriftelijke vragen gesteld. De resultaten hiervan zijn,

samen met informatie uit schriftelijke bronnen, in het onderzoeksrapport verwerkt dat op 23 juni 2011 aan de NMa is toegestuurd.¹⁶⁸ Het Loodswezen heeft op de conceptversie van het eindrapport kunnen reageren. Deze reactie is verwerkt in het eindrapport. Op basis van dit rapport heeft de Raad de kosten van de overhead beoordeeld.

6.4.5.3.1 Beoordeling kosten overhead uit (bijgesteld) Tariefvoorstel

383. De Raad vat de kosten die behoren bij de ondersteunende processen samen onder de noemer overhead. Deze processen dienen ter sturing en ondersteuning van de medewerkers in het loodsen en beloodsen. Onder de overheadkosten vallen de volgende posten uit het (bijgesteld) Tariefvoorstel van de NLc.

- Overige regionale kosten, bestaande uit de kosten voor regionale ICT-systemen en algemene regionale kosten. Deze laatste categorie bestaat uit kosten voor research & innovatie, overige operationele kosten ten behoeve van de registerloodsen, kosten voor het personeel van regiokantoren, huisvesting- en kantoorkosten.
- Overige landelijke kosten, bestaande uit kosten voor landelijke ICT-systemen en algemene landelijke kosten. Deze laatste categorie bestaat uit kosten van de landelijke staf- en ondersteunende functies, inclusief de walorganisatie van de afdeling vervoer.
- Kosten publiekrechtelijke beroepsorganisatie, bestaande uit kosten van de NLc en kosten van de RLc's. Hieronder vallen onder andere kosten van het bij de NLc in dienst zijnde personeel.

384. In het (bijgesteld) Tariefvoorstel 2010 beslaat overhead 16,93% van de totale kosten exclusief overhead tegenover 14,48% van de totale kosten exclusief overhead in 2009.

385. De Raad constateert op basis van het (bijgesteld) Tariefvoorstel voor 2010 dat het percentage overheadkosten ten opzichte van de totale kosten stijgt met 5,2% ten opzichte van 2009, terwijl de door het CPB voorspelde inflatie 1% bedraagt. Niet alleen is sprake van een relatieve stijging, ook in absolute zin stijgen de overheadkosten met 1.098.000 Euro ten opzichte van 2009.

¹⁶⁸ 103744/67.

Overheadkosten	Tariefvoorstel 2009	Tariefvoorstel 2010	Vershil absoluut	Vershil procentueel
Overige regionale kosten	€7.150.000	€8.066.000	€916.000	+12,8%
Overige landelijke kosten	€10.665.000	€11.429.000	€764.000	+7,2%
Publiekrechtelijke organisatie	€3.488.000	€2.906.000	- €582.000	-16,7%
Totale overheadkosten	€21.303.000	€22.401.000	€1.098.000	+5,2%

Tabel 5: opbouw overheadkosten in 2009 en 2010

386. De stijging in de overige nationale en regionale kosten wordt voor een deel, zo blijkt ook uit het rapport van Ernst & Young, veroorzaakt door een combinatie van gestegen loonkosten, administratieve kosten, ICT-kosten, research- en developmentkosten, huisvestingskosten en pensioenkosten. Op vrijwel al deze componenten is per saldo sprake van een stijging van de kosten. De Raad betwist niet de mogelijke toegevoegde waarde van het maken van kosten voor bijvoorbeeld research en innovatie en communicatie- en veiligheidsmiddelen.
387. Een groot deel van de overheadkosten is vast. Een deel van de kosten is beperkt variabel, zoals bijvoorbeeld de kosten voor administratie en kosten voor huisvesting. De overheadkosten hebben van nature slechts een zwak verband met de bedrijfsdrukke, zoals de NLC stelt.¹⁶⁹ De Raad deelt dit standpunt, dat wil zeggen dat zij verwacht dat een daling van bedrijfsdrukke in geringe mate weerspiegeld wordt in een daling van de overheadkosten.
388. In het voornoemde nader onderzoek is per begrotingspost onderzocht welke mutaties deze posten hebben ondergaan. Daarbij is een vergelijking gemaakt tussen de begroting 2009 en de begroting 2010. Tevens is de begroting 2009 vergeleken met de realisatie 2009. In het onderzoek is tevens begroting 2010 vergeleken met de realisatie 2010, maar dit is door de Raad in het navolgende buiten beschouwing gelaten vanwege het in paragraaf 3.1 genoemde uitgangspunt.
389. Op grond van het rapport constateert de Raad dat het Loodswezen de verschillende wijzigingen kan onderbouwen. Voor zover de Raad heeft kunnen nagaan kan deze onderbouwing de door het Loodswezen begrote stijgingen van (sub)posten van de overheadkosten dragen. Daarbij wijst de Raad er op dat een deel van de afwijkingen tussen de begrotingen onderling en de realisatie in 2009 worden veroorzaakt doordat investeringen later dan gepland worden uitgevoerd of projecten later worden afgerond dan begroot. De effecten hiervan moeten door het Loodswezen, na afsluiting van het

¹⁶⁹ 103744/48..

boekjaar 2010, op grond van artikel 27c, zesde lid, aanhef en onder i, LW verrekend worden.

390. Op basis van het voorgaande kan de Raad niet vaststellen dat er met enige evidentie sprake is dat de kosten van de overhead niet voldoen aan de eisen van efficiëntie, productiviteit of kwaliteit. Dit is voor de Raad reden om, anders dan in het besluit van 17 december 2009, af te zien van een korting op de overheadkosten.

391. De Raad overweegt ten overvloede dat, hoewel hier thans geen aanwijzingen voor zijn, er binnen het stelsel van de wet voor het Loodswezen een prikkel is om de begroting van de (overhead)kosten structureel zo hoog mogelijk vast te stellen. Immers, de Loodsenwet bevat geen verplichting om het verschil tussen begroting en realisatie te verrekenen. Een te hoge begroting kan op die manier leiden tot extra inkomsten die niet in een navolgend jaar, anders dan voor de kosten genoemd in artikel 27c, zesde lid, aanhef en onder i, LW, verrekend moeten worden. Of er sprake is van een dergelijke (structurele) begrotingswijze kan de Raad alleen aan de hand van realisatiecijfers over meerdere jaren vaststellen. Dergelijke cijfers zijn vooralsnog, waar het onderhavige besluit betreft en binnen de regulering van de Loodsenwet, alleen voor het jaar 2009 voorhanden, hetgeen de Raad thans onvoldoende acht om te beoordelen of de genoemde structurele handelswijze door het Loodswezen wordt gevolgd. In toekomstige tariefbesluiten zal dit, omdat dan van meerdere jaren realisatiecijfers beschikbaar zijn, voor de Raad een aandachtspunt zijn.

7 Vaststelling van de tarieven

7.1 Inleiding

392. Gelet op hetgeen in hoofdstuk 6 is overwogen is de Raad van oordeel dat het (bijgesteld) Tariefvoorstel in een tweetal opzichten in onvoldoende mate bijdraagt aan het bereiken van de meest efficiënte werkwijze van registerloodsen en de productiviteit en kwaliteit van de loodsdienstverlening. Op grond van artikel 27g, eerste lid, onder b, LW stelt de Raad het besluit als bedoeld in artikel 27f, eerste lid, LW dan ook vast in afwijking van het (bijgesteld) Tariefvoorstel. Daarnaast heeft de Raad vastgesteld dat, achteraf bezien, de NLc bij het ramen van de arbeidsvergoeding voor directe en indirecte uren ten onrechte uit is gegaan van het kostentoerekeningssysteem waarmee de Raad op 24 september 2008 had ingestemd.

7.2 Tariefgrondslag

393. In de paragrafen 6.4.3.8 is vastgesteld welke kosten naar het oordeel van de Raad niet in de loodsgeldtarieven kunnen worden doorberekend. Het gaat om een totaal van €4.011.000. Dit komt neer op een algemene tariefverlaging van 3,1% ten opzichte van het bijgesteld Tariefvoorstel van de NLc.

394. Daarnaast is in de paragrafen 3.5.2 en 5.3.3 vastgesteld dat, achteraf bezien, de NLc in het (bijgesteld) Tariefvoorstel bij het bepalen van de arbeidsvergoeding voor directe en indirecte uren ten onrechte uit is gegaan van het kostentoerekeningssysteem waarmee de Raad op 24 september 2008 had ingestemd. Als gevolg van de uitspraak van het CBB van 6 december 2010¹⁷⁰ is immers thans het kostentoerekeningssysteem van toepassing zoals dat op 10 juni 2008 door de NLc is vastgesteld.

395. Met toepassing van het kostentoerekeningssysteem, zoals dit door de NLc is vastgesteld op 10 juni 2008 en thans van toepassing is, komt de arbeidsvergoeding voor de directe uren op een totaal van €25.926.000 en voor de indirecte uren op een totaal van €37.637.000.

396. Het verschil tussen de arbeidsvergoeding voor de directe uren voor 2010 op grond van het thans geldende kostentoerekeningssysteem en de arbeidsvergoeding op grond van

¹⁷⁰ LJN: BO6663.

het kostentoerekeningssysteem waar de Raad op 24 september 2008 mee ingestemd heeft, is echter reeds op grond van artikel 27g, tweede lid, LW, in de tarieven voor 2011 verrekend.¹⁷¹ De in de tarieven voor 2011 opgenomen verrekening over het jaar 2010 is te beschouwen als een voorschot. Het verschil tussen de definitieve berekening en dit voorschot zal, blijkens het besluit loodsgeldtarieven 2011, meegenomen worden in het Tariefvoorstel 2012.

397. Omdat, gelet op het vorige randnummer, de materiële gevolgen van de uitspraak van het CBb inzake de arbeidsvergoeding al door de Raad meegenomen zijn in het besluit van 27 december 2010, gaat de Raad bij de vaststelling van de tarieven voor 2010 uit van de in het (bijgesteld) Tariefvoorstel voorgestelde arbeidsvergoeding voor directe uren van in totaal €23.690.000 en voor indirecte uren van in totaal €37.334.000. Per saldo heeft het voorgaande dan ook geen effect op de tarieven voor 2010.

398. In het hiernavolgende stelt de Raad vast:

- ingevolge artikel 27f, eerste lid, LW juncto artikel 4.14 Bmr: de loodsgeldtarieven per zeehavengebied;
- ingevolge artikel 4.15 Bmr: het schema voor de frequentiekorting;
- ingevolge artikel 4.12 Bmr: de verhogings- en verlagingsfactor voor het in rekening te brengen tarief in verband met bijzondere loodsreizen;

7.3 De loodsgeldtarieven per zeehavengebied

Zeehavengebied Delfzijl/Eemshaven

399. De loodsgeldtarieven voor het zeehavengebied Delfzijl/Eemshaven worden door de Raad vastgesteld, zoals weergegeven in **bijlage 2a** bij dit besluit. Deze bijlage maakt deel uit van dit besluit en geldt als de vaststelling van het tarief voor het zeehavengebied Delfzijl/Eemshaven voor het kalenderjaar 2010.

Zeehavengebied Harlingen/Terschelling

400. De loodsgeldtarieven voor het zeehavengebied Harlingen/Terschelling worden door de Raad vastgesteld, zoals weergegeven in **bijlage 2b** bij dit besluit. Deze bijlage maakt deel uit van dit besluit en geldt als de vaststelling van het tarief voor het zeehavengebied Harlingen/Terschelling voor het kalenderjaar 2010.

¹⁷¹ Besluit van 27 december 2010, 103451/59.

Zeehavengebied Den Helder

401. De loodsgeldtarieven voor het zeehavengebied Den Helder worden door de Raad vastgesteld, zoals weergegeven in **bijlage 2c** bij dit besluit. Deze bijlage maakt deel uit van dit besluit en geldt als de vaststelling van het tarief voor het zeehavengebied Den Helder voor het kalenderjaar 2010.

Zeehavengebied Amsterdam-IJmuiden

402. De loodsgeldtarieven voor het zeehavengebied Amsterdam-IJmuiden worden door de Raad vastgesteld, zoals weergegeven in **bijlage 2d** bij dit besluit. Deze bijlage maakt deel uit van dit besluit en geldt als de vaststelling van het tarief voor het zeehavengebied Amsterdam-IJmuiden voor het kalenderjaar 2010.

Zeehavengebied Rotterdam-Rijnmond

403. De loodsgeldtarieven voor het zeehavengebied Rotterdam-Rijnmond worden door de Raad vastgesteld, zoals weergegeven in **bijlage 2e** bij dit besluit. Deze bijlage maakt deel uit van dit besluit en geldt als de vaststelling van het tarief voor het zeehavengebied Rotterdam-Rijnmond voor het kalenderjaar 2010.

Zeehavengebied Scheldemonden (wethavens)

404. De loodsgeldtarieven voor het zeehavengebied Scheldemonden (wethavens) worden door de Raad vastgesteld, zoals weergegeven in **bijlage 2f** bij dit besluit. Deze bijlage maakt deel uit van dit besluit en geldt als de vaststelling van het tarief voor het zeehavengebied Scheldemonden (wethavens) voor het kalenderjaar 2010.

7.4 Het schema voor de frequentiekorting

405. Ingevolge artikel 4.15 Bmr stelt de Raad tevens het schema voor de frequentiekorting vast.

406. De Raad stelt de frequentiekorting vast conform het "Bijgesteld voorstel voor de loodsgeldtarieven 2010 van het Nederlandse Loodswezen" d.d. 3 november 2009. Het schema voor de frequentiekorting voor bijzondere loodsreizen is opgenomen in bijlage 10.g van het bijgesteld Tariefvoorstel. Deze zelfde tabel is als **bijlage 2g** opgenomen bij dit besluit. De tabel in deze bijlage maakt deel uit van dit besluit en geldt als de vaststelling van de frequentiekorting voor het kalenderjaar 2010.

7.5 De verhogings- en verlagingsfactor voor het in rekening te brengen tarief in verband met bijzondere loodsreizen

407. Ingevolge artikel 4.12, eerste lid, Bmr stelt de Raad tevens de correctiefactor vast voor bijzondere loodsreizen.

408. De Raad stelt de factor voor bijzondere loodsreizen vast conform het “Bijgesteld voorstel voor de loodsgeldtarieven 2010 van het Nederlandse Loodswezen” d.d. 3 november 2009. Het overzicht voor de verhogings- en verlagingsfactor voor bijzondere loodsreizen is opgenomen in bijlage 10.h van het bijgesteld Tariefvoorstel. Deze zelfde tabel is als **bijlage 2h** opgenomen bij dit besluit. De tabel in deze bijlage maakt deel uit van dit besluit en geldt als de vaststelling van de factor voor bijzondere loodsreizen voor het kalenderjaar 2010.

7.6 De loodsvergoedingen

409. Ingevolge artikel 4.19 Bmr stelt de Raad tevens de loodsvergoedingen vast.

410. De Raad stelt de loodsvergoedingen vast conform het “Bijgesteld voorstel voor de loodsgeldtarieven 2010 van het Nederlandse Loodswezen” d.d. 3 november 2009. Het overzicht van de loodsvergoedingen is opgenomen in bijlage 10.i van het bijgesteld Tariefvoorstel. Deze zelfde tabel is als **bijlage 2i** opgenomen bij dit besluit. De tabel in deze bijlage maakt deel uit van dit besluit en geldt als de vaststelling van de loodsvergoedingen voor het kalenderjaar 2010.

8 Besluit

411. De Raad van Bestuur van de Nederlandse Mededingingsautoriteit besluit, gelet op het voorgaande, om op basis van de artikelen 27f, eerste lid, LW, 27g, eerste lid, onder b, LW, 4.15 Bmr, 4.12, eerste lid, Bmr en 4.19 Bmr voor het kalenderjaar 2010 vast te stellen:

- a. de Z- en B-tarieven per zeehavengebied als opgenomen in bijlage 2a tot en met 2f bij dit besluit;
- b. het schema voor de frequentiekorting als opgenomen in bijlage 2g bij dit besluit;
- c. de verhogings- en verlagingsfactor voor het in rekening te brengen tarief in verband met bijzondere loodsreizen als opgenomen in bijlage 1h bij dit besluit;
- d. de loodsvergoedingen als opgenomen in bijlage 2i bij dit besluit.

Datum: 7 juli 2011

De Raad van Bestuur van de Nederlandse Mededingingsautoriteit,
Namens deze,

w.g.

Jaap de Keijzer
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.