

Nederlandse Mededingingsautoriteit**BESLUIT**

Besluit van de Raad van Bestuur van de Nederlandse Mededingingsautoriteit als bedoeld in artikel 27e, tweede lid, van de Loodsenwet

Nummer 103862/15

Betreft zaak: Correctiefactor FLO/FLP 2012

1 Inleiding

1. In dit besluit stelt de Raad van Bestuur van de Nederlandse Mededingingsautoriteit (hierna: de Raad) de correctiefactor als bedoeld in artikel 27e, tweede lid, Loodsenwet vast, die de Raad in acht zal nemen bij de vaststelling van de loodsgeldtarieven 2012.

2 Aanleiding

2. Per 1 januari 2008 is de Wet markttoezicht registerloodsen¹ in werking getreden.² Deze wet is een integraal deel van de Loodsenwet³ (hierna: LW).
3. In de Memorie van Toelichting bij de Wet markttoezicht registerloodsen⁴ is aangegeven dat de eventuele invoering van marktwerking wordt opgeschort tot 1 januari 2019.⁵ In deze periode kan de prepensioenproblematiek als gevolg van het hanteren van het omslagstelsel uiterlijk in 2018 worden opgelost⁶. Hiermee worden tariefstijgingen vermeden. Het gaat daarbij om toekomstige aanspraken voor Functioneel Leeftijdsontslag (FLO) van het varend personeel van de Nederlands Loodswezen BV en het Functioneel Leeftijdspensioen (FLP) voor de registerloodsen die op 1 juli 2008 ouder dan 55 waren.

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

² Zie enig artikel van het Besluit van 20 december 2007, houdende vaststelling van het tijdstip van inwerkingtreding van de Wet markttoezicht registerloodsen. *Stb. 2007, 560*.

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

⁴ Kamerstukken II, 2006-2007, 30913, nr. 3, blz. 2.

⁵ Inmiddels heeft de minister van Infrastructuur en Milieu aangegeven dat er afgezien wordt van de introductie van marktwerking per 1 januari 2019. Zie kamerstukken I, 2009-2010, 30913, nr. G.

⁶ Het omslagstelsel zou in een situatie van marktwerking de concurrentieverhoudingen verstoren doordat eventuele toetreders geen lasten voor de financiering van het prepensioen in de tarieven hoeven op te nemen.

4. De oplossing van de prepensioenproblematiek bestaat uit het continueren van de gewoonte die was ontstaan bij het Loodswezen om een bepaald percentage, te weten 22%⁷, te reserveren, om daarmee over te kunnen stappen op een stelsel van kapitaaldekking. De Raad heeft deze gewoonte als uitgangspunt genomen voor haar besluit van 16 september 2008, waarmee ex artikel 27e, eerste lid, LW het schema van stortingen ten behoeve van de reservering voor FLO en FLP is vastgesteld.⁸
5. In de Memorie van Toelichting op de Loodsenwet⁹ is aangegeven dat het verstandig lijkt in de eerste periode zoveel mogelijk reserves op te bouwen om gedurende een zo lang mogelijke termijn rendement op het kapitaal te kunnen behalen. Met een dergelijke aanpak kan het kabinetsbesluit over de vaststelling van een overgangsregime worden uitgevoerd.¹⁰
6. Uit het advies dat Hewitt Associates BV¹¹ (verder: Hewitt) heeft uitgebracht ten behoeve van de vaststelling van de correctiefactor voor de loodsgeldtarieven in het jaar 2009, is de Raad gebleken dat er reeds vanaf 2010 ruimte is ontstaan om de reservering voor FLO en FLP tot 2019 geleidelijk af te bouwen. Hiermee kan de Raad invulling geven aan het uitgangspunt van de wetgever dat schoksgewijze tariefontwikkelingen vermeden moeten worden in het belang van de evenwichtige ontwikkeling van de havensector. Gelet hierop heeft de Raad onderzocht of reeds vanaf 2010 de reserveringen voor FLO en FLP met de correctiefactor structureel kunnen worden afgebouwd. Naar aanleiding van dit onderzoek is een scenario opgesteld dat de Raad wenst te hanteren bij de afbouw van de reserveringen voor FLO/FLP. Op grond van dit scenario is de correctiefactor voor 2010¹² en 2011¹³ vastgesteld op 6%.

3 Wettelijk kader

7. Om schoksgewijze tariefontwikkelingen te vermijden en in het belang van de evenwichtige ontwikkeling van de havensector¹⁴ heeft de Raad op basis van artikel 27e, tweede lid, LW de bevoegdheid gekregen om bij besluit een correctiefactor vast te stellen die bij de vaststelling van de loodsgeldtarieven in acht wordt genomen.
8. Voorafgaand aan het nemen van het besluit dient de Raad op grond van artikel 27e, tweede lid, LW, advies te vragen aan een actuaaris.

⁷ Rapport van de heer Koopmans, d.d. 17 maart 2004, blz. 2.

⁸ Besluit van 16 september 2008, zoals gewijzigd in het besluit op bezwaar van 29 april 2009.

⁹ Kamerstukken II, 2006-2007, 30913, nr. 3, paragraaf 4.2.4.

¹⁰ Kamerstukken II 2003/04, 24 036, nr. 302.

¹¹ Zie rapportage Hewitt Associates B.V. *Prognose uitkeringen en ontwikkeling voorziening voor FLO/FLP regelingen bij het Nederlands Loodswezen*, Amsterdam d.d. 31 juli 2008, bijlage 9.1.

¹² Besluit van 10 december 2009

¹³ Besluit van 12 november 2010

¹⁴ Kamerstukken II, 2006-2007, 30913, nr. 3, paragraaf 4.2.5.4.

4 Procedure

9. De Raad stelt vast dat de Loodsenwet geen regels geeft ten aanzien van de procedure voor de vaststelling van een correctiefactor op grond van artikel 27e, tweede lid, Lw, anders dan de verplichting om voor vaststelling advies te vragen aan een actuaaris.
10. Met het oog op een zorgvuldige voorbereiding van het besluit heeft de Raad de Nederlandse Loodsencorporatie (NLc) geconsulteerd. Een concept van dit besluit is op 21 november 2011 aan de NLc voor commentaar toegezonden.¹⁵ Op 28 november 2011 heeft de NLc per brief laten weten één inhoudelijke opmerking ten aanzien van het conceptbesluit te hebben.¹⁶ Deze opmerking is verwerkt in het definitieve besluit. Daarnaast gaf de NLc aan dat het conceptbesluit geen bedrijfsvertrouwelijke gegevens bevatte.

5 Correctiefactor

Scenario NMa

11. De Raad heeft voor de vaststelling van de correctiefactor voor 2012 in eerste instantie onderzocht of het in 2009 gekozen scenario, dat is opgenomen in het FLO en FLP besluit 2010, ook voor het jaar 2012 kan worden gebruikt. In het onderzoek is getoetst of ook in 2012 wordt voldaan aan de randvoorwaarden waarbinnen het scenario is opgesteld. Deze randvoorwaarden zijn in de eerste plaats dat de voorziening voor FLO en FLP niet negatief mag worden. In de tweede plaats dat de opbouw van voldoende vermogen uiterlijk in plaats van 31 december 2018, op 31 december 2017 gereed moet zijn. In de derde plaats dienen er geen tussentijdse stijgingen in de percentages/correctiefactor op te treden. In de vierde plaats wordt rekening gehouden met het aflopen van de specifieke afspraken rond de tijdelijke correctie van de reserveringen voor FLO en FLP voor het havengebied Rotterdam-Rijnmond, zodat er in 2012 geen stijging optreedt in de percentages voor dit havengebied. In de vijfde en laatste plaats is, vanaf 2012, gekozen voor een lineaire afbouw van het percentage zodat overeenkomstig de bedoeling van de wetgever een schoksgewijze tariefontwikkeling kan worden voorkomen.
12. Het scenario is zodanig beschreven, dat telkens het binnen het scenario te reserveren deel van de loodsgeldomzet is weergegeven. De vermelde percentages zijn exclusief de tijdelijke correctie van de reserveringen voor de havengebieden Rotterdam-Rijnmond en Amsterdam-IJmond in de jaren 2009 tot en met 2011.

¹⁵ Zie brief 103862/11

¹⁶ Zie brief 103862/12

Jaar	Correctiefactor	Dotatie
2009	0%	22,0%
2010	6%	16,0%
2011	6%	16,0%
2012	9,5%	12,5%
2013	11%	11,0%
2014	12,6%	9,4%
2015	14,1%	7,9%
2016	15,7%	6,3%
2017	17,2%	4,8%
2018	22%	0,0%

13. Om te waarborgen dat er in 2019 voldoende middelen zijn gereserveerd om de alsdan bestaande toekomstige aanspraken FLO en FLP te kunnen voldoen, heeft de Raad in genoemde meerjarentabel enkele marges ingebouwd. In de eerste plaats is de Raad uitgegaan van een behoedzame inschatting van de ontwikkeling van de omzet uit de loodsgelden. In de tweede plaats is voor het rendement over de gereserveerde middelen voor FLO en FLP, een prudente aanname gedaan.

Alternatief scenario NLc

14. De NLc heeft in het tariefvoorstel 2012 een voorstel gedaan voor een alternatief scenario ten aanzien van de reserveringen ten behoeve van FLO en FLP. De NLc geeft aan dat het voorgesteld scenario leidt tot een gelijkmatiger tariefontwikkeling in vergelijking met het scenario dat in 2009 door de Raad is vastgesteld. De NLc licht toe dat de tarieven naar verwachting eerst zullen dalen als gevolg van het wegvallen van de tijdelijke verhoging vanwege de correctie van de indexering van de uurtarieven. Vervolgens voorziet de NLc een stijging als gevolg van hogere afschrijving- en vermogenskosten, in 2012 en vooral ook de jaren daarna, door de ingebruikname van nieuwe loodvaartuigen en loodstenders. Met het door de NLc voorgestelde scenario kan een deel van de effecten van deze koststijgingen op de tarieven worden opgevangen. Hierdoor ontstaat er op de langere termijn een stabielere tariefontwikkeling.
15. Het door de NLc voorgestelde scenario laat zich als volgt omschrijven waarbij telkens het binnen het scenario te reserveren deel van de loodsgeldomzet is weergegeven:

Jaar	Correctiefactor	Dotatie
2009		
2010		
2011	6%	16,00%
2012	7,5%	14,50%
2013	12,%	9,50%
2014	15,25%	6,75%
2015	17,4%	4,60%
2016	18,4%	3,60%
2017	19,3%	2,70%
2018	20,1%	1,90%

16. Het scenario NLC voorziet in een hogere dotatie in 2012 dan in het scenario van de NMa. Hierdoor ontstaat er ruimte om vanaf 2013 juist met een lagere dotatie te werken.
17. De Raad merkt echter op dat het alternatieve scenario van de NLC wel invloed heeft op een aantal van de randvoorwaarden waarbinnen het in 2009 door de Raad vastgestelde scenario is opgesteld.
18. Ten eerste heeft de Raad met zijn scenario, meer dan het geval is in het alternatieve scenario van de NLC, rekening gehouden met het aflopen van de specifieke afspraken inzake de tijdelijke correctie van de reserveringen voor FLO en FLP voor het havengebied Rotterdam-Rijnmond zodat de percentages voor dit havengebied in 2012 niet te veel zouden stijgen. Het alternatieve scenario van de NLC voldoet in mindere mate aan deze randvoorwaarde. Tijdens de consultatiebijeenkomst in verband met het tariefvoorstel loodsgeldtarieven 2012 tussen de NLC en de regionale overlegcommissie van het havengebied Rotterdam-Rijnmond is het alternatieve voorstel ten aanzien van de reserveringen voor FLO en FLP van de NLC besproken. Hierbij is ook het effect van het wegvallen van de tijdelijke teruggave aan de orde gesteld. Uit het verslag van deze consultatiebijeenkomst valt af te leiden dat de partijen in de regionale overlegcommissie veel waarde hechten aan een gelijkmatige tariefontwikkeling en dat het scenario van de NLC positief is ontvangen. Gelet hierop en op het feit dat het scenario van de NLC zorgt voor prijsstabiliteit ná 2012 acht de Raad het aanvaardbaar om thans voorbij te gaan aan deze randvoorwaarde.
19. Ten tweede had de Raad als randvoorwaarde gesteld dat de opbouw van voldoende vermogen uiterlijk in plaats van 31 december 2018, op 31 december 2017 gereed zou moeten zijn. De Raad constateert dat dit in het scenario dat is voorgesteld door de NLC niet het geval is. Het alternatieve scenario van de NLC biedt een stabielere tariefontwikkeling voor de toekomst omdat er rekening gehouden is met investering die de tarieven in komende jaren

zullen beïnvloeden. Ook de gebruikers staan positief tegenover het door de NLC voorgestelde scenario. Daarnaast stelt de Raad slechts voor 2012 een percentage vast en wordt de reservering jaarlijks gemonitord. Er is daarmee voldoende tijd om eventuele tegenvallers op te vangen door het scenario, zo nodig, in de toekomst aan te passen. Gezien het bovenstaande acht de Raad het niet onoverkomelijk om thans af te zien van deze randvoorwaarde.

20. De Raad staat kortom positief tegenover een alternatief voorstel met betrekking tot de reserveringen voor FLO en FLP wanneer dit eventuele tariefschommelingen kan verkleinen en voor zover de affinancieringsdatum van 1 januari 2019 niet in gevaar komt. De Raad wijst er daarbij op dat de geconsulteerde marktpartijen tijdens de consultatieronde in verband met het tariefvoorstel loodsgeldtarieven 2012, allen hebben aangegeven veel waarde te hechten aan een stabiele tariefontwikkeling en het alternatieve scenario met betrekking tot de reserveringen voor FLO en FLP van de NLC een goed voorstel te vinden.

Actuariële toetsing scenario's

21. De Raad dient op grond van artikel 27e, tweede lid, LW voorafgaand aan het besluit waarmee de correctiefactor wordt vastgesteld, advies in te winnen bij een actuaris. Op 26 september 2011 is derhalve Hewitt Associates B.V. (verder: Hewitt) om bedoeld advies gevraagd¹⁷. Aan Hewitt is gevraagd om zowel het hiervoor genoemde scenario NMa als het scenario NLC te toetsen. Op 28 oktober 2011 heeft Hewitt Associates B.V. advies uitgebracht.¹⁸
22. Het hiervoor bedoelde onderzoek van de actuaris is afhankelijk van de gemaakte aannamen. De meest onzekere parameters zijn de te verwachten omzet en het veronderstelde rendement. Voor wat betreft het rendement is door de actuaris uitgegaan van 0,7%. Gelet op de beleggingsmix van het pensioenfonds, waar het grootste deel van het geld wordt belegd, acht de actuaris dit een zeer prudente aanname. Er is ook voor de verwachte omzet een behoedzame aanname gedaan. Met betrekking tot de omzet heeft dit geresulteerd in twee varianten voor elk van de twee bovenstaande scenario's.
23. Omdat de realisatiegegevens ten aanzien van de reserveringen voor FLO en FLP op het moment van toetsing door de actuaris slechts tot en met 31 december 2010 beschikbaar zijn dient de verwachte omzet voor 2011 als uitgangspunt voor de berekening van de verwachte reservering voor FLO en FLP in 2011. Voorts dient de verwachte omzet voor 2012 als uitgangspunt voor de berekening van de verwachte reservering voor FLO en FLP in 2012 en de daarop volgende jaren.

¹⁷ Zie brief 103862/2 B1282.

¹⁸ Zie rapportage Hewitt Associates B.V. *Prognose uitkeringen en ontwikkeling voorziening voor FLO/FLP regelingen bij het Nederlands Loodswezen*, Amsterdam d.d. 28 oktober 2011. Zie brief 103862/9

24. In de eerste variant is uitgegaan van een verwachte omzet voor 2011 van 139.903.000,- euro (op basis van de geraamde omzet uit het Tariefvoorstel 2011). Voor 2012 en de daarop volgende jaren is uitgegaan van een verwachte omzet van 148.167.000,- euro (op basis van de geraamde omzet uit het Tariefvoorstel 2012).
25. De tweede variant is opgesteld omdat medio september 2011 bleek dat de macro-economische vooruitzichten voor 2012 minder gunstig zijn dan waarvan in het tariefvoorstel was uitgegaan. Op het moment dat de actuaris om advies werd gevraagd was al duidelijk dat het tariefvoorstel 2012 door de loodsen zou worden herzien. Omdat de daaruit voortvloeiende omzetzakking bij het verstrekken van de opdracht aan de actuaris nog niet bekend was, is de actuaris gevraagd om ook te rekenen met een aanzienlijk lagere omzet. Het gaat daarbij om een omzet van 139.903.000,- euro (op basis van geraamde omzet uit het Tariefvoorstel 2011) voor 2011 en 134.000.000,- euro voor 2012 en de jaren daarna.
26. Op 14 oktober 2011 is door de NLC een aangepast tariefvoorstel ingediend. Uit dit voorstel volgt dat de nieuwe raming van de omzet voor 2012 146.938.000,- euro bedraagt en daarmee ligt tussen de aanvankelijk geraamde omzet 2012 (148.167.000,- euro) en de aangenomen lagere omzet uit de tweede variant (134.000.000,- euro).
27. Tevens heeft de Raad de actuaris verzocht de ontwikkelingen ten aanzien van de realisaties van de tijdelijke teruggave in de periode 2009-2011 voor het havengebied Rotterdam-Rijnmond zoals deze aan de Raad zijn voorgelegd door de NLC in de brief van 17 juni 2011¹⁹, mee te nemen in het onderzoek met betrekking tot de verschillende scenario's. In de genoemde brief spreekt de NLC de verwachting uit dat de daadwerkelijke teruggave (realisatie) hoger uitvalt dan begroot. In een toelichtend gesprek op 13 september 2011 naar aanleiding van voornoemde brief heeft de NLC overigens aangegeven dat het effect kleiner is dan zij heeft aangegeven in voormelde brief. Ook geeft zij aan dat het effect pas definitief is vast te stellen na afsluiting van het boekjaar 2012.
28. Uit het onderzoek van de actuaris is gebleken dat voor beide varianten binnen het scenario van de NMa, die betrekking hebben op de hoogte van de omzet uit de loodsgelden, de financieringsdatum 1 januari 2019 niet in gevaar komt.
29. Daarnaast is gebleken dat voor de variant binnen het scenario van de NLC, met de omzet uit het oorspronkelijke tariefvoorstel 2012 de financieringsdatum 1 januari 2019 niet in gevaar komt.
30. Tenslotte is gebleken dat voor de variant met een aanzienlijk lagere inschatting van de omzet de financieringsdatum 1 januari 2019 wel in gevaar komt.

¹⁹ Zie brief 103862/1

Desgevraagd heeft de actuaris aangegeven dat de omzet voor 2012 en verder minimaal 145.000.000 euro (hierna: omslagpunt) moet bedragen om de affinanciering per 1 januari 2019 mogelijk te maken.

31. De actuaris heeft aangegeven dat een mogelijk te hoge teruggave in de regio Rotterdam-Rijnmond in de jaren 2009-2011 geen consequenties heeft ten aanzien van bovenstaande conclusies.
32. De Raad stelt vast dat de affinancieringsdatum 1 januari 2019 niet in gevaar komt als uitgegaan wordt van de omzet die in het bijgestelde tariefvoorstel is geraamd, noch in het scenario van de NMa noch in het scenario van de NLC. Deze omzet ligt immers boven het omslagpunt. Wel moet de Raad constateren dat er in deze variant weinig speelruimte overblijft om tegenvallers of een eventuele korting in het nog te nemen Loodsgeldbesluit 2012 op te vangen.
33. De Raad overweegt dat er voldoende zekerheid moet zijn dat de affinancieringsdatum van 1 januari 2019 niet in gevaar komt. Tegelijkertijd hecht de Raad veel waarde aan de wens van de gebruikers om de verwachte kostenstijgingen af te vlakken ten behoeve van stabielere tarieven. Alhoewel het onderzoek van de actuaris aantoont dat in het scenario van de NLC bij het lagere omzetcijfer uit het bijgestelde tariefvoorstel 2012 weinig speelruimte overblijft, kiest de Raad ervoor om, ook indien een eventuele korting in het Loodsgeldbesluit 2012 zou betekenen dat de omzet in 2012 in beperkte mate onder het omslagpunt komt te liggen, voor het jaar 2012 het door de NLC voorgestelde percentage voor FLO en FLP vast te stellen. Hiertoe overweegt de Raad dat het scenario van de NLC voor 2012 tot een hogere dotatie leidt dan bij toepassing van het scenario NMa. Hierdoor zijn er voldoende mogelijkheden om in latere jaren via de correctiefactor bij te sturen zonder dat de Raad hierbij het nagestreefde effect, namelijk prijsstabiliteit op de langere termijn, uit het oog hoeft te verliezen. Zo nodig kan onderzocht worden of het scenario van de NLC nog moet worden bijgesteld. De Raad zal het scenario van de NLC daarom jaarlijks op basis van actuele (omzet)cijfers laten onderzoeken door een actuaris.
34. De Raad stelt daarom de correctiefactor net als in voorgaande jaren slechts voor één jaar vast met de intentie de komende jaren het alternatieve scenario van de NLC te volgen. Op deze wijze kan een eventueel tekort – voor zover nodig om de pensioenproblematiek uiterlijk 31 december 2018 op te lossen – door middel van een ten opzichte van het gekozen scenario lager vastgestelde correctiefactor worden ingehaald. Gelet op het vorenstaande zal de Raad de opbouw van de reserveringen voor FLO en FLP blijvend monitoren.

6 Besluit

35. De Raad van Bestuur van de Nederlandse Mededingingsautoriteit stelt vast dat de correctiefactor voor 2012 7,5% bedraagt, waarmee de dotatie voor de reservering FLO en FLP, gelet op het besluit van de Raad op grond van artikel 27e, eerste lid, LW, 14,5 % bedraagt.

Datum: 7 december 2011

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

w.g.

Henk Don
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.

