

## Besluit Openbaar

Ons kenmerk: ACM/DTVP/2015/207425\_OV  
Zaaknummer: 15.1196.52  
Datum: 10 december 2015

### Beslissing van de Autoriteit Consument en Markt op grond van artikel 27f, eerste lid, Loodsenwet inhoudende de hernieuwde vaststelling van de Loodsgeldtarieven 2015 als gevolg van het Tariefbesluit loodsen 2014 van 10 december 2015

#### Samenvatting

Ter uitvoering van een uitspraak van het College van Beroep voor het bedrijfsleven heeft de Autoriteit Consument en Markt (hierna: ACM) de loodsgeldtarieven voor 2014 bij besluit van 10 december 2015 opnieuw vastgesteld. Als gevolg daarvan stelt ACM bij dit besluit de loodsgeldtarieven voor het jaar 2015 opnieuw vast. Het besluit van 1 december 2014 waarbij die tarieven voor het jaar 2015 eerder zijn vastgesteld wordt daarom ingetrokken.

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

De NLc heeft op 15 juli 2014 het voorstel voor de loodsgeldtarieven 2015 bij ACM ingediend. Op 15 oktober 2014 heeft de NLc een bijgesteld tariefvoorstel ingediend waarin rekening is gehouden met onder meer de realisatiecijfers tot en met augustus 2014.

ACM is van oordeel dat het (bijgestelde) tariefvoorstel 2015 aan de bij of krachtens de Loodsenwet gestelde eisen voldoet en dat de tarieven in voldoende mate bijdragen aan het bereiken van de meest efficiënte werkwijze, productiviteit en kwaliteit van de loodsdienstverlening. Als gevolg van het Tariefbesluit loodsen 2014 van 10 december 2015 heeft ACM echter aanleiding gezien de tarieven voor 2015 opnieuw vast te stellen in afwijking van het (bijgestelde) tariefvoorstel 2015 van de NLc.

## Besluit Openbaar

1	Inleiding en procedure .....	3
2	Wettelijk beoordelingskader .....	4
2.1	Loodsenwet.....	4
2.2	Besluit markttoezicht registerloodsen .....	6
2.3	Regeling markttoezicht registerloodsen.....	7
2.4	Eerdere relevante besluiten van ACM.....	7
3	Het Tariefvoorstel van de NLc.....	10
3.1	Tariefvoorstel .....	10
3.2	Consultatie Tariefvoorstel .....	10
4	Beoordeling Tariefvoorstel door ACM .....	11
4.1	Inleiding.....	11
4.2	Beoordeling accountantsverklaring.....	12
4.3	Beoordeling artikel 27c, zesde lid, Lw .....	12
4.4	Beoordeling artikel 27c, tweede en derde lid, Lw .....	20
4.5	Beoordeling artikel 27c, vierde lid, Lw (consultatie) .....	21
4.6	Beoordeling artikel 27d, eerste lid, Lw en het Bmr .....	21
4.7	Beoordeling restpostbenadering Scheldemonden.....	22
4.8	Conclusie .....	22
5	Beoordeling efficiëntie .....	22
5.1	Inleiding.....	22
5.2	Beoordelingskader meest efficiënte werkwijze registerloodsen .....	23
5.3	Eerste fase van het onderzoek .....	24
5.4	Tweede fase van het onderzoek.....	26
5.5	Gevolgen van het Tariefbesluit loodsden 2014 van 10 december 2015 .....	28
5.6	Conclusie .....	28
6	Vaststelling van de tarieven.....	28
6.1	Inleiding.....	28
6.2	De loodsgeldtarieven .....	28
6.3	Schema voor de frequentiekorting.....	29
6.4	Factoren voor bijzondere situaties en aanvullende loodsdiensten.....	30
6.5	Loodsvergoedingen .....	30
6.6	Betalingskorting vanwege automatische incasso .....	30
7	Besluit.....	31

## Besluit Openbaar

### 1. Inleiding en procedure

1. De Autoriteit Consument en Markt (hierna: ACM) heeft op 15 juli 2014 een voorstel van de Algemene Raad van de Nederlandse Loodsencorporatie (hierna: NLc) in de zin van artikel 27c, eerste lid, Loodsenwet (hierna: Lw) voor de loodsgeldtarieven voor het jaar 2015 ontvangen.<sup>1</sup> Dit voorstel van de NLc wordt hierna aangeduid als: het Tariefvoorstel.
2. Op 15 oktober 2014 heeft de NLc een voorstel gedaan voor bijstelling van het Tariefvoorstel (hierna: het bijgestelde Tariefvoorstel).<sup>2</sup> De aanleiding hiervoor is onder meer gelegen in de meest recente macro-economische gegevens.
3. In het onderhavige besluit wordt beoordeeld of ACM de loodsgeldtarieven conform het (bijgestelde) Tariefvoorstel van de NLc kan vaststellen, dan wel, ingevolge artikel 27g Lw de tarieven in afwijking van het (bijgestelde) Tariefvoorstel dient vast te stellen. Daartoe heeft onderzoek plaatsgevonden naar het (bijgestelde) Tariefvoorstel.
4. Naar aanleiding van het (bijgestelde) Tariefvoorstel heeft op 13 oktober 2014 en op 12 november 2014 overleg plaatsgehad tussen ACM en de NLc.
5. ACM heeft bij brieven van 15 augustus 2014<sup>3</sup>, 25 september 2014<sup>4</sup> en 3 oktober 2014<sup>5</sup> de NLc schriftelijke vragen gesteld. Deze vragen heeft de NLc bij brieven van 1 september 2014<sup>6</sup>, 9 oktober 2014<sup>7</sup> en 16 oktober 2014<sup>8</sup> beantwoord.
6. ACM heeft vervolgens bij besluit van 1 december 2014 de tarieven voor het jaar 2015 vastgesteld. Het besluit van 1 december 2014 tot vaststelling van de loodsgeldtarieven voor 2015 wordt met dit besluit ingetrokken.<sup>9</sup>
7. Ter uitvoering van een uitspraak van het College van Beroep voor het bedrijfsleven van 9 maart 2015<sup>10</sup> heeft ACM bij besluit van 10 december 2015 de loodsgeldtarieven voor het jaar 2014 opnieuw vastgesteld.<sup>11</sup> Als gevolg daarvan stelt ACM bij dit besluit de loodsgeldtarieven voor het jaar 2015 opnieuw vast. Daarbij wijkt ACM af van het (bijgestelde) Tariefvoorstel. ACM is van oordeel dat sprake is van bijzondere omstandigheden als bedoeld in artikel 27g, tweede lid, Lw.

---

<sup>1</sup> 2014/102317

<sup>2</sup> 2014/101989

<sup>3</sup> ACM/DTVP/2014/204768

<sup>4</sup> ACM/DTVP/2014/205410

<sup>5</sup> ACM/DTVP/2014/205576

<sup>6</sup> 2014/102606

<sup>7</sup> 2014/307095

<sup>8</sup> 2014/103014

<sup>9</sup> ACM/DTVP/2014/206593

<sup>10</sup> AWB 14/507, ECLI:NL:CBB:2015:50

<sup>11</sup> ACM/DTVP/2015/207227

## Besluit Openbaar

8. Dit besluit heeft uitsluitend betrekking op de loodsgeldtarieven als bedoeld in artikel 27f, eerste lid, Lw. De tarieven voor de overige diensten en taken als bedoeld in artikel 27f, tweede lid, Lw en vastgesteld bij besluit van 1 december 2014 blijven ongewijzigd.

### 2. Wettelijk beoordelingskader

#### 2.1 Loodsenwet

9. In artikel 27a Lw is onder meer bepaald dat de loodsgeldtarieven worden vastgesteld overeenkomstig hoofdstuk VIA (Tarieven en markttoezicht).
10. Ingevolge artikel 27c, eerste lid, Lw doet de NLc een voorstel aan ACM voor de tarieven en vergoedingen voor de diensten en taken, bedoeld in artikel 27a Lw.
11. 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.
12. Voorafgaand aan het indienen van een voorstel bij ACM dient de NLc ingevolge artikel 27c, vierde lid, Lw een zienswijze te vragen aan een bij ministeriële regeling te bepalen aantal regionale overlegcommissies. In artikel 3 van de Regeling markttoezicht registerloodsen (hierna: Rmr) zijn deze regionale overlegcommissies aangewezen. Deze commissies bestaan uit het bestuur van de desbetreffende regionale loodsencorporatie, vertegenwoordigers van openbare lichamen, betrokkenen bij het bestuur van een of meer zeehavens, en representatieve organisaties van ondernemers in het scheepvaart- en havenbedrijf.
13. Ingevolge artikel 27c, vijfde lid, Lw is een voorstel met betrekking tot de loodsgeldtarieven mede gebaseerd op de financiële verantwoording van het aan de indiening voorafgaande kalenderjaar. Het tariefvoorstel heeft betrekking op het daarop volgende kalenderjaar.
14. 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;

## Besluit Openbaar

- 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 kostendekkendheid 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.
15. Ingevolge artikel 27d, eerste lid, Lw kunnen bij algemene maatregel van bestuur in het belang van de vaststelling van kostengeoriënteerde loodsgeldtarieven nadere regels worden gesteld. Hierin kunnen regels met betrekking tot de redelijkheid, de kostenoriëntatie en overige maatstaven voor de structuur van deze tarieven worden vastgesteld. Deze regels zijn neergelegd in het Besluit markttoezicht registerloodsen (hierna: Bmr).
16. Ingevolge artikel 27g, eerste lid, Lw stelt ACM de tarieven vast in afwijking van het desbetreffende voorstel, indien het voorstel naar het oordeel van ACM:
- a. niet voldoet aan de bij of krachtens de artikelen 27c tot en met 27e gestelde eisen;
  - b. in onvoldoende mate bijdraagt aan het bereiken van de meest efficiënte werkwijze van registerloodsen en de productiviteit en kwaliteit van de loodsdienstverlening, of,
  - c. niet is gebaseerd op een redelijk rendement op investeringen.
17. ACM heeft bij de toepassing van artikel 27g Lw beoordelingsvrijheid, zoals het College van Beroep voor het bedrijfsleven (CBb) heeft bevestigd in zijn uitspraak van 6 december 2010.<sup>12</sup>

---

<sup>12</sup> CBb, 6 december 2010, ECLI:NL:CBB:2010:BO6669, r.o. 3.2.4.

## Besluit Openbaar

18. ACM 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.

### 2.2 Besluit markttoezicht registerloodsen

19. 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 er geen sprake mag zijn van een negatief saldo. Dit betekent dat de kosten gemoeid met het genereren van de overige inkomsten die inkomsten niet mogen overtreffen.
20. In hoofdstuk 4 Bmr worden nadere voorschriften gegeven ten aanzien van de loodsgeldtarieven. Deze nadere voorschriften dienen in acht te worden genomen bij het opstellen van het voorstel en bij de vaststelling van de tarieven.
21. Met de wijziging van het Bmr per 1 juli 2013 is een nieuwe loodsgeldtariefstructuur geïntroduceerd.<sup>13</sup> In deze nieuwe tariefstructuur wordt op grond van artikel 4.3, eerste lid, Bmr onderscheid gemaakt tussen een starttarief (S-tarief), een trajecttarief (T-tarief), een T-speciaaltarief en een tarief voor aanvullende diensten (A-tarief). Voor wat betreft het S- en T-tarief kan op grond van artikel 4.3, tweede lid, Bmr een verder onderscheid gemaakt worden naar in- of uitgaande reizen, rendez-vousreizen en verhaalreizen.
22. Het S-tarief en het T-tarief betreffen uniforme tarieven die voor alle loodsreizen gelden. Voor een aantal specifieke situaties wordt op grond van artikel 4.4 Bmr voorzien in een T-speciaaltarief. Het A-tarief wordt vastgesteld voor de aanvullende diensten, zoals genoemd in artikel 4.5 Bmr .
23. In aanvulling op de voornoemde tarieven stelt ACM op grond van artikel 4.7, eerste lid, Bmr de loodsvergoedingen vast. Deze loodsvergoedingen dienen ter dekking van kosten die door een loods worden gemaakt en de tijd die niet met het verrichten van loodsdiensten is gemoeid voor de situaties zoals deze in artikel 4.6 Bmr zijn opgenomen.
24. Tot slot stelt ACM op grond van artikel 4.7, tweede lid, Bmr de frequentiekorting vast.
25. Het voorstel voor de loodsgeldtarieven dient op grond van artikel 4.10, derde lid, Bmr vergezeld te gaan van een verklaring van een onafhankelijke accountant als bedoeld in artikel 393, eerste lid, van boek 2 van het Burgerlijk Wetboek (BW). Daarin dient de

---

<sup>13</sup> Stb. 2013, 235.

## Besluit Openbaar

accountant te verklaren dat het voorstel is opgesteld in overeenstemming met het van kracht zijnde systeem van kostentoe rekening als bedoeld in artikel 27b Lw en dat de bijbehorende ramingen correct zijn opgesteld.

### 2.3 Regeling markttoezicht registerloodsen

26. Per 1 juli 2013 is de Regeling markttoezicht registerloodsen (verder: Rmr) gewijzigd.<sup>14</sup> Na deze wijziging zijn met artikel 3a Rmr tariefgebieden en tariefkolommen vastgesteld voor de toepassing van het T-tarief. Tevens is per 1 januari 2014 artikel 4 Rmr aangepast, waardoor de correctiefactor als bedoeld in artikel 27d, derde lid, Lw voor de noordelijke havengebieden (Delfzijl-Eemshaven, Harlingen-Terschelling en Den Helder-Den Oever-Oudenschild) is vastgesteld op 130% van het voor de desbetreffende reis vastgestelde S-tarief.<sup>15</sup>

### 2.4 Eerdere relevante besluiten van ACM

27. In het kader van de vaststelling van de loodsgeldtarieven 2015 zijn onder meer de volgende besluiten van ACM relevant.

#### 2.4.1 Kostentoe rekeningssysteem

28. Ingevolge artikel 27b, eerste lid, Lw stelt de NLC in het belang van een op de kosten gebaseerde tariefstelling een toerekeningssysteem vast voor de kosten van de diensten, taken en verplichtingen van het Loodswezen. Dit zogenoemde kostentoe rekeningssysteem (hierna: KTS) behoeft de instemming van ACM.
29. Bij besluit van 3 juli 2014 heeft ACM ingestemd met het KTS Loodswezen 2015.<sup>16</sup>

#### 2.4.2 Weighted Average Cost of Capital

30. ACM heeft ingevolge artikel 2.9, zesde lid, Bmr op 23 april 2013 een besluit genomen waarbij de vermogenskostenvoet, ook wel: Weighted Average Cost of Capital (hierna: WACC), voor de jaren 2014-2016 is vastgesteld op 6,5%.<sup>17</sup> Als gevolg van het door het Loodswezen tegen dat besluit gemaakte bezwaar heeft ACM bij besluit van 22 mei 2014 de WACC nader vastgesteld op 7,8%.<sup>18</sup> Dat besluit is inmiddels in rechte komen vast te staan.
31. In dit besluit wordt derhalve uitgegaan van de bij besluit van 22 mei 2014 nader vastgestelde WACC van 7,8%.

<sup>14</sup> Stcrt. 2013, 16365

<sup>15</sup> Stcrt. 2013, 16365

<sup>16</sup> ACM/DTVP/2014/203715

<sup>17</sup> 100141/118

<sup>18</sup> ACM/DTVP/2014/202880

## Besluit Openbaar

### 2.4.3 FLO/FLP

32. ACM heeft bij besluit van 16 september 2008<sup>19</sup> op basis van artikel 27e, eerste lid, Lw het schema van stortingen vastgesteld in verband met de financiering van de verplichtingen die voortvloeien uit het functioneel leeftijdspensioen van registerloodsen (hierna: FLP) en uit het krachtens de collectieve arbeidsovereenkomst toegekend recht op functioneel 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). Bij beslissing op bezwaar van 29 april 2009 heeft ACM het besluit van 16 september 2008 gedeeltelijk herroepen en gewijzigd.<sup>20</sup> Op 29 januari 2013 is het besluit andermaal gewijzigd waarmee het Loodswezen de mogelijkheid heeft gekregen de stortingen uitsluitend voor FLO aan te wenden.<sup>21</sup>
33. Daarnaast heeft ACM bij besluit van 1 december 2014<sup>22</sup> op basis van artikel 27e, tweede lid, Lw de correctiefactor voor het jaar 2015 vastgesteld in verband met de financiering van de verplichtingen die voortvloeien uit het FLP van registerloodsen en het FLO van het ondersteunend personeel. Bij dat besluit heeft ACM besloten dat de correctiefactor voor 2015 18,90% bedraagt, waarmee de dotatie voor de reservering FLO en FLP, gelet op het voornoemde besluit van ACM op grond van artikel 27e, eerste lid, Lw, 3,10% bedraagt. In onderhavig besluit wordt derhalve uitgegaan van een FLO/FLP-percentages van 3,10%.

### 2.4.4 Beoordelingskader meest efficiënte werkwijze registerloodsen

34. Het CBb heeft in zijn uitspraak over de loodsgeldtarieven voor 2010 overwogen dat ACM een heldere en op zijn aanvaardbaarheid toetsbare visie dient te hebben over, kort gezegd, de meest efficiënte werkwijze van de loodsen. Daarbij moet ACM ook ingaan op de productiviteit en kwaliteit van de loodsdienstverlening, het verband tussen deze begrippen en het verband met de tariefvoorstellen.<sup>23</sup> Op 15 mei 2012 heeft ACM de door het CBb gevraagde visie vastgesteld nadat het Loodswezen in de gelegenheid is gesteld te reageren op de conceptvisie. Deze visie is op 24 mei 2012 gepubliceerd onder de naam "Beoordelingskader meest efficiënte werkwijze registerloodsen" (hierna: beoordelingskader).<sup>24</sup>
35. In het beoordelingskader worden de uitgangspunten beschreven die ACM hanteert bij de beoordeling van de efficiëntie van het Loodswezen. Tevens is in het beoordelingskader beschreven welke werkwijze hierbij gevolgd wordt. ACM past het beoordelingskader toe bij de vaststelling van de loodsgeldtarieven voor het jaar 2015. Hiertoe wordt in paragraaf

<sup>19</sup> 200103/22

<sup>20</sup> 200127/17

<sup>21</sup> 104368/3

<sup>22</sup> Het Besluit correctiefactor FLO/FLP Loodsen 2015, ACM/DTVP/2014/206592

<sup>23</sup> CBb 6 december 2010, LJN: BO6669, r.o.3.2.4

<sup>24</sup> <https://www.acm.nl/nl/publicaties/publicatie/7180/Beoordelingskader-meest-efficiënte-werkwijze-registerloodsen/>

## Besluit Openbaar

5.2 van dit besluit nader ingegaan op de inhoud van het beoordelingskader. In de paragrafen 5.3 en 5.4 is de beoordeling aan de hand van het beoordelingskader opgenomen.

### 2.4.5 Relevante jurisprudentie

36. Op 5 september 2013 heeft het CBb uitspraak gedaan in het beroep tegen Tariefbesluit 2010<sup>25</sup>, Tariefbesluit 2011<sup>26</sup> en Tariefbesluit 2013<sup>27</sup> en deze voor het grootste deel in stand gelaten, maar op het onderdeel van de verrekening van bedragen uit eerdere jaren vernietigd. Voor zover voor dit besluit van belang heeft het CBb -kort samengevat- het volgende overwogen en/of geoordeeld:

#### Bevoegdheid ACM

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

#### Beschikbaarheidsuren

39. Het CBb heeft geoordeeld dat ACM een efficiëntiekorting kan opleggen, in de vorm van een korting op het aantal (betaalde) beschikbaarheidsuren. ACM heeft op basis van het door haar verrichte onderzoek de conclusie kunnen trekken dat het in het tariefvoorstel 2010 opgenomen aantal beschikbaarheidsuren met enige evidentie niet bijdraagt aan de meeste efficiënte werkwijze van registerloodsen in de zin van artikel 27g, eerste lid, aanhef en onder b, Lw. ACM heeft daarbij voldoende gemotiveerd dat de toegepaste verlaging van die uren niet tot onderschrijding van minimumbeschikbaarheid leidt.
40. Het CBb heeft aan het voorgaande ten grondslag gelegd dat de verhouding tussen het aantal bruguren en het aantal beschikbaarheidsuren een indicator voor efficiëntie kan zijn. De raming van de directe uren en de beschikbaarheidsuren dient recht te doen aan de werkelijkheid, namelijk dat de totale beschikbaarheid toereikend is om het geraamde aantal schepen te loodsen en daarbij pieken in het scheepvaartaanbod op te kunnen vangen.

<sup>25</sup> CBb 5 september 2013, ECLI:NL:CBB:2013:100

<sup>26</sup> CBb 5 september 2013, ECLI:NL:CBB:2013:101

<sup>27</sup> CBb 5 september 2013, ECLI:NL:CBB:2013:102

## Besluit Openbaar

### Scheldevaart

41. Het CBb is van oordeel dat niet gebleken is van omstandigheden die ertoe nopen voor de regio Scheldemonden omwille van de piekopyang een groter aantal beschikbaarheidsuren in de tarieven te verwerken dan voor de overige regio's. Het CBb is er niet van overtuigd dat in die regio niet effectief met een sms-bom kan worden gewerkt, ondanks de afstanden aldaar. Het CBb merkt in dit verband op dat het de loodsen in de regio Scheldemonden vrij staat om binnen de in de tarieven verwerkte inzetbare uren zelf te bepalen op welke wijze zij vorm en inhoud geven aan de inzet van de sms-bom.

### **3. Het Tariefvoorstel van de NLc**

#### **3.1 Tariefvoorstel**

42. Het door de NLc ingediende Tariefvoorstel in de zin van artikel 27c, eerste lid, Lw bevat een voorstel voor de loodsgeldtarieven voor het jaar 2015.
43. Overeenkomstig de met het Loodswezen vanaf de beoordeling van het tariefvoorstel 2011 gemaakte afspraak, heeft ACM ook voor de loodsgeldtarieven 2015 ingestemd met het voorstel van het Loodswezen dat de kosten en opbrengsten zouden worden bijgesteld indien het totaal effect van (1) de mutatie in kosten en opbrengsten van het aantal te loodsen scheepsreizen op basis van de realisatiecijfers tot en met augustus 2014 plus (2) de herberekening van de kostentoerekening Scheldevaart er toe zou leiden dat de (macro)tarieven in 2015 meer dan 0,8% (positief of negatief) zouden afwijken van het in juli 2014 ingediende Tariefvoorstel. Specifiek voor de tarieven 2015 zijn ook (3) de meest recente cijfers over het aantal te loodsen scheepsreizen in het zeehavengebied Delfzijl/Eemshaven en het effect hiervan op de formatie bemanning tenderdienst Eemshaven meegenomen. Bij brief van 15 oktober 2014 heeft de NLc ACM het bijgestelde Tariefvoorstel d.d. 14 oktober 2014 doen toekomen.
44. Het totaaleffect van de mutatie in kosten en opbrengsten van het aantal te loodsen scheepsreizen op basis van de realisatiecijfers tot en met september 2014 plus een herberekening van de kostentoerekening Scheldevaart leidt ertoe dat de (macro)tarieven voor 2015 circa 1,77% lager zijn dan de tarieven, zoals deze in het Tariefvoorstel zijn opgenomen. Een aanpassing van de formatie bemanning tenderdienst Eemshaven heeft zich niet voorgedaan.
45. In het onderhavige besluit zal ACM het Tariefvoorstel beoordelen zoals de NLc dit -voor zover nodig - op 14 oktober 2014 heeft bijgesteld en op 15 oktober 2014 bij ACM heeft ingediend.

#### **3.2 Consultatie Tariefvoorstel**

46. Ingevolge artikel 27c, vierde lid, Lw vraagt de NLc voorafgaand aan de indiening van een voorstel met betrekking tot de loodsgeldtarieven bij ACM, een zienswijze aan de vier regionale

## Besluit Openbaar

overlegcommissies die zijn aangewezen in artikel 3 Rmr. De ontvangen zienswijzen worden bij het tariefvoorstel gevoegd. De NLc motiveert in het tariefvoorstel zijn overwegingen omtrent de ingebrachte zienswijzen.

47. De regionale overlegcommissies zijn in de periode van 5 juni 2014 (datum toezending) tot 1 juli 2014 geconsulteerd. Naast het indienen van mondelinge zienswijzen zijn partijen in de gelegenheid gesteld om tot 1 juli 2014 schriftelijk hun zienswijzen in te dienen. Tegelijkertijd is ook de Kwaliteitsverantwoording 2013 in de zin van artikel 27j, tweede lid, Lw in consultatie gebracht.
48. Het geconsulteerde Tariefvoorstel is onder meer gebaseerd op de macro-economische cijfers van het CPB, zoals die in maart 2014 zijn gepubliceerd. Tijdens de consultatie zijn partijen geïnformeerd dat het Tariefvoorstel eventueel aangepast zou worden aan een mogelijkerwijs bij te stellen raming van het aantal te loodsen scheepsreizen en de kostenverrekening van de Scheldevaart.
49. De ingebrachte zienswijzen zijn in bijlage 10 van het Tariefvoorstel opgenomen. Het betreft de mondelinge zienswijzen zoals weergegeven in de notulen van de op 18 juni 2014, 19 juni 2014, 23 juni 2014 en 25 juni 2014 gehouden consultatiebijeenkomsten in Regio Noord, Regio Amsterdam-IJmond, Regio Rotterdam-Rijnmond respectievelijk Regio Scheldemonden. Daarnaast zijn schriftelijke zienswijzen ingediend door de Vereniging van Rotterdamse Cargadoors (VRC) op 25 juni 2014, door Havenbedrijf Amsterdam op 26 juni 2014, door de Koninklijke Vereniging van Nederlandse Reders (KVNR) op 27 juni 2014, door Havenbedrijf Rotterdam op 27 juni 2014 door de Samenwerkende Bedrijven Eemsdelta (SBE) op 27 juni 2014 en door Havenbranchevereniging ORAM op 30 juni 2014.
50. Voorts heeft het Loodswezen een - na de sluiting van de consultatie - op 4 juli 2014 per e-mail ingekomen reactie van Havenbedrijf Zeeland Seaports en de Vereniging van Zeeuwse Cargadoors op (onder meer) het Tariefvoorstel ter kennisneming aan ACM overgelegd.
51. Een beoordeling van de consultatie is in paragraaf 4.5 opgenomen.

### **4. Beoordeling Tariefvoorstel door ACM**

#### **4.1 Inleiding**

52. In dit hoofdstuk vindt de beoordeling van de juistheid van het Tariefvoorstel plaats. ACM toetst of het Tariefvoorstel overeenkomstig het bij en krachtens de Lw, Bmr en Rmr bepaalde tot stand is gekomen en op de juiste wijze en met gebruikmaking van de correcte cijfers is ingericht, onderbouwd en berekend. Indien dit niet het geval is, stelt ACM zo nodig op grond van artikel 27g, eerste lid, aanhef en onder a Lw de tarieven in afwijking van het Tariefvoorstel vast.

## Besluit Openbaar

53. ACM beoordeelt in hoofdstuk 5 of het Tariefvoorstel bijdraagt aan het bereiken van de meest efficiënte werkwijze van de registerloodsen. Indien dit niet het geval is, zal ACM de tarieven op grond van artikel 27g, eerste lid, aanhef en onder b, Lw in afwijking van het Tariefvoorstel vaststellen.

### 4.2 Beoordeling accountantsverklaring

54. ACM stelt vast dat bij het Tariefvoorstel overeenkomstig artikel 4.10, derde lid, Bmr een accountantsverklaring is gevoegd.
55. De werkzaamheden die de accountant heeft verricht zijn:
1. Vaststellen of de onderzochte geprognosticeerde informatie als basis dient voor de door de NLc berekende tarieven die zijn opgenomen in het Tariefvoorstel.
  2. Vaststellen of het Tariefvoorstel is opgesteld in overeenstemming met de vereisten uit de Wmr, het Bmr, de Rmr en de Lw, het KTS en de relevante besluiten van ACM inclusief de opmerkingen zoals hierbij vermeld in hoofdstuk 1 van het Tariefvoorstel.
  3. Vaststellen van de rekenkundige juistheid van het cijfermateriaal zoals opgenomen in het Tariefvoorstel.
56. De accountant heeft verklaard dat op grond van het onderzoek van de gegevens waarop de prognoses gebaseerd zijn, niets is gebleken op grond waarvan de accountant zou moeten concluderen dat de veronderstellingen geen redelijke basis vormen voor de geprognosticeerde informatie. Naar het oordeel van de accountant is de geprognosticeerde informatie op een juiste wijze op basis van veronderstellingen opgesteld en toegelicht in overeenstemming met de vereisten uit het KTS. Daarbij zijn tevens de van toepassing zijnde grondslagen voor waardering en resultaatbepaling zoals genoemd in het KTS in aanmerking genomen.
57. ACM stelt vast dat uit de bewoordingen in de accountantsverklaring blijkt dat is getoetst of het voorstel is opgesteld in overeenstemming met het van kracht zijnde KTS en dat is getoetst of de ramingen correct zijn.
58. ACM concludeert, gezien het voorgaande, dat de accountantsverklaring bij het Tariefvoorstel voldoet aan de formele eisen die het Bmr hieraan stelt.

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

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

##### *Inleiding raming loodsdienstverrichtingen*

59. In paragraaf 2.2.1 van het Tariefvoorstel is de raming van het aantal loodsv verrichtingen opgenomen. Deze raming is aangepast in het bijgestelde Tariefvoorstel. In beide gevallen

## Besluit Openbaar

is dezelfde ramingsmethode gevolgd, waarbij de NLc zich baseert op onderzoek en advies van onderzoeksbureau Ecorys.

60. Het doel van de ramingsmethodiek is om tot een zo nauwkeurig mogelijke raming van het aantal loodsreizen te komen. Dat wil zeggen dat beoogd wordt dat het verschil tussen het geraamde en het werkelijke aantal gerealiseerde loodsreizen zo klein mogelijk is. Het aantal reizen voor de tariefvoorstellen 2012 en 2013 was geraamd op basis van een regressiemodel met als verklarende variabelen de relevante wereldhandel en een zogenaamde trendmatige prestatiefactor die de voortschrijdende schaalvergroting in de zeevaart representeert. Voor het tariefvoorstel 2014 is met vijf verschillende modellen gewerkt. In deze modellen speelde de raming van de groei van de relevante wereldhandel een belangrijke rol.
61. Het Loodswezen heeft geconstateerd dat de realisatie van het aantal loodsreizen in alle jaren van 2011 tot en met 2013 lager is geweest dan de raming volgens de (bijgestelde) tariefvoorstellen voor die jaren. Ook voor 2014 komt de realisatie zeer waarschijnlijk lager uit dan geraamd was. Een verklaring ligt (mede) in de constatering dat - over een aantal jaren bezien - de groei van de wereldhandel lager uitkomt dan door het Centraal Planbureau (hierna: CPB) was voorspeld. PricewaterhouseCoopers heeft in 2013 alternatieve databronnen onderzocht, maar betere bronnen dan het CPB leken niet voorhanden te zijn.
62. Om te komen tot een betere ramingsmethodiek heeft het Loodswezen voor het Tariefvoorstel meerdere partijen gevraagd om een offerte voor een beter voorspellingsmodel uit te brengen. De uitkomst daarvan is dat voor de raming van het aantal scheepsreizen gebruik gemaakt is van Ecorys. In het model van Ecorys wordt een raming gemaakt per goederenstroom en per zeehavengebied. Naast de goederenstromen is ook rekening gehouden met de ontwikkeling van de factoren scheepsgrootte en beladingsgraad, die ook een rol spelen in de raming van het aantal te beloodsen schepen.
63. Voor de raming van de goederenstromen wordt een onderscheid in negen goederenstromen gemaakt. Voor elk van de goederenstromen heeft Ecorys een specifiek sub-model ontwikkeld dat naar het inzicht van Ecorys een zo goed mogelijke schatting van de desbetreffende goederenstroom geeft voor het lopende en het komende jaar.
64. Ecorys heeft het model in een bijeenkomst met ACM en het Loodswezen mondeling toegelicht. ACM heeft daarbij geconstateerd dat het model wat betreft de raming van het aantal containerschepen zou moeten worden aangepast (met als effect circa 700 meer loodsreizen). Deze aanpassing is door Ecorys uitgevoerd. Vervolgens heeft ACM het door Ecorys ontwikkelde model integraal beoordeeld. Uit deze beoordeling is een aantal andere bevindingen

## Besluit Openbaar

naar voren gekomen.<sup>28</sup> Om het effect van deze bevindingen te toetsen heeft ACM het model vervolgens op een aantal punten aangepast. ACM heeft op basis van het aldus aangepaste model het aantal loodsreizen bepaald. Het effect van deze aanpassingen in het model op het aantal loodsreizen blijkt zeer gering te zijn (verschil is 0,3% meer loodsreizen). Gezien het feit dat een raming van het aantal loodsreizen gepaard gaat met een zekere bandbreedte en gegeven dat een correctie van deze raming eveneens slechts een zeer gering effect op de hoogte van de tarieven zal hebben, acht ACM de raming van het Loodswezen voor het aantal loodsreizen voor 2015 (82.070) een aanvaardbaar uitgangspunt voor de tarieven 2015.

65. ACM heeft de bevindingen van het onderzoek en de beoordeling hiervan gedeeld met het Loodswezen en Ecorys. In aansluiting hierop is tussen ACM en het Loodswezen afgesproken om in het kader van de voorbereiding van het tariefvoorstel 2016 in overleg te treden over mogelijke aanpassingen van het model waarmee de bevindingen van ACM adequaat kunnen worden geadresseerd.

### *Voorgenomen kwaliteitsniveau*

66. ACM dient toezicht te houden op de "economische kwaliteit" van de loodsdienstverlening. ACM dient er derhalve op toe te zien dat de klant een behoorlijke prestatie krijgt die in een passende verhouding staat tot het bedrag dat hij daarvoor moet betalen. Een van de instrumenten voor de uitoefening van dit toezicht is de bevoegdheid van ACM om de tarieven vast te stellen.<sup>29</sup>
67. In paragraaf 2.2.2. van het Tariefvoorstel is ten aanzien van het voorgenomen kwaliteitsniveau van de dienstverlening aangegeven dat een verhoging of verlaging van het kwaliteitsniveau niet aan de orde is. De tarieven dienen, volgens het Loodswezen, op een dusdanige wijze te worden vastgesteld dat het huidige kwaliteitsniveau ook op de lange termijn in stand kan worden gehouden. Het kwaliteitsniveau dat momenteel geboden wordt, voldoet naar het oordeel van de NLC aan de wensen van de belanghebbenden, zonder dat sprake is van bovenmatige kwaliteit. Het voor 2015 voorgenomen kwaliteitsniveau van de levertijd is bijna gelijk aan het in 2013 gerealiseerde niveau (zoals blijkt uit de "Kwaliteitsrapportage 2013 Wet markttoezicht registerloodsen") en ook bijna gelijk aan het voor 2014 voorgenomen niveau.
68. Reeds eerder is in overleg met de NLC een indicator ontwikkeld die aangeeft in hoeveel% van de gevallen tijdig loodsdiensten worden geleverd ten opzichte van de met de havens afgesproken levertijdnormen (huidige werkwijze). Uitgaande van de huidige werkwijze ligt het voorgenomen kwaliteitsniveau per zeehavengebied tussen 95% en 97%. Ten opzichte van het tariefvoorstel 2014 is het desbetreffende kwaliteitsniveau in Rotterdam-Rijnmond met 1%-punt gedaald en in de Scheldewethavens met 1%-punt toegenomen.

---

<sup>28</sup> Dit betrof enkele correcties in de formules van het model en een alternatieve ramingsmethodiek voor het aantal containerschepen.

<sup>29</sup> Kamerstukken II 2006-2007, 30 913, nr. 3, p. 15.

## Besluit Openbaar

69. ACM acht de hoogte van de in het Tariefvoorstel opgenomen waarden voor de kwaliteitsniveaus redelijk. Hierbij gaat ACM uit van de overweging dat het kwaliteitsniveau in de afgelopen jaren (ongeveer) gelijk is geweest en dat uit de consultatie is gebleken dat dit over het algemeen het gewenste kwaliteitsniveau is.
70. Gelet op het voorgaande concludeert ACM dat het Tariefvoorstel voldoet aan het vereiste van artikel 27c, zesde lid, onder a, Lw.

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

71. In paragraaf 4.1 van het Tariefvoorstel is de geraamde opbrengst van loodsgeldtarieven voor 2015 opgenomen. Een specificatie van deze raming is opgenomen in bijlage 5 van het Tariefvoorstel.
72. ACM stelt vast dat de raming van de omzet voor 2015 gebaseerd is op het verwachte aantal loodsverrichtingen in 2015, de samenstelling van het aantal in 2013 gerealiseerde loodsreizen en de tarieven die in 2015 volgens het Tariefvoorstel in rekening worden gebracht.
73. Gelet op het voorgaande ziet ACM geen reden om te veronderstellen dat de methode van ramen van de in 2015 met de loodsverrichtingen te behalen omzet niet juist zou zijn. ACM ziet dan ook geen aanleiding om dit onderdeel van het Tariefvoorstel en de onderbouwing daarvan ontoereikend te achten.

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

74. In paragraaf 2.3 van het Tariefvoorstel is de raming van de arbeidsvergoeding voor 2015 opgenomen. De NLc heeft de raming voor de arbeidsvergoeding nader uitgesplitst voor de verschillende uursoorten, te weten directe loodsuren, indirecte uren en externe uren. Directe loodsuren zijn verder uitgesplitst in reguliere bruguren, bijzondere bruguren, uren voor loodsen op afstand (LOA) en afbestellingen. De indirecte uren zijn uitgesplitst in uren reizen en wachten, beschikbaarheidsuren en indirect productieve loodstaken.<sup>30</sup> 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.
75. Gelet op het bepaalde in artikel 27c, zesde lid, aanhef en onder c, dient de raming van de arbeidsvergoeding voor 2015 mede gebaseerd te zijn op de daadwerkelijk ontvangen

<sup>30</sup> Indirect productieve loods (IPL) taken zijn taken die niet direct betrekking hebben op het loodsen van zeeschepen, zoals bestuur en management, loodsdienstleider, opleidingen en dergelijke.

## Besluit Openbaar

arbeidsvergoeding in 2013. ACM overweegt dat voor de beoordeling hiervan met name de daadwerkelijke urenbesteding van de loodsen in 2013 van belang is, nu het uurtarief voor de verschillende uursoorten is vastgelegd in de Rmr. Uit paragraaf 2.3.4 van het Tariefvoorstel blijkt dat de realisatie 2013 uitgangspunt is geweest voor het Tariefvoorstel 2015.

76. Op verzoek van ACM heeft het Loodswezen bij zijn brief van 1 september 2014 een raming overgelegd van de inzetbare uren van de registerloodsen voor 2015.<sup>31</sup> Met deze raming is een nadere specificatie gegeven van de inzetbare uren overeenkomstig de opzet die ook in voorgaande jaren is gehanteerd.
77. ACM stelt vast dat het Loodswezen met de voor 2015 gegeven raming van de inzetbare uren op een aanvaardbare wijze invulling heeft gegeven aan de uitspraak van het CBb van 5 september 2013. Het aantal beschikbaarheidsuren is in het Tariefvoorstel in overeenstemming gebracht met de uitspraak van het CBb<sup>32</sup> door de inzetbare uren zodanig te corrigeren dat de verhouding tussen beschikbaarheidsuren en directe uren gelijk is aan die van het Tariefbesluit 2014 (= 1,55). In het bijgestelde Tariefvoorstel komt deze verhouding zonder correctie uit op 1,50. Aangezien dit getal al wijst op een efficiëntere verhouding dan de verhouding 1,55 is er geen aanleiding om een correctie op de beschikbaarheidsuren toe te passen.
78. De raming van het aantal reis- en wachturen en het aantal indirect productieve loodsuren (hierna: IPL-uren) voor 2015 ten opzichte van de realisatie van 2013 heeft aanleiding gegeven tot nader onderzoek. Dit onderzoek heeft betrekking op het onderwerp efficiëntie (zie hoofdstuk 5).
79. ACM concludeert dat het tariefvoorstel voldoet aan het bepaalde onder artikel 27c, zesde lid, onder c, Lw.

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

80. De raming van wijzigingen in de kosten van de materiële activa, de geraamde investeringen en het geraamde rendement voor 2015 hebben op dezelfde wijze plaatsgevonden als in het kader van eerdere tariefvoorstellen.
81. In het Tariefvoorstel is in paragraaf 2.8 de verloopstaat opgenomen voor het jaar 2015. In bijlage 7 is een nadere onderbouwing van de investeringen opgenomen. Aangezien de grote investering in de nieuwe loodsvaartuigen in 2014 bijna geheel wordt afgerond, geldt voor 2015 een aanzienlijke afname van het investeringsniveau ten opzichte van 2014 (van 40 naar 11 mln. euro).

<sup>31</sup> ACM/DTVP/2014/102606, bijlage 2a

<sup>32</sup> CBb 5 september 2013, ECLI:NL:CBB:2013:102

## Besluit Openbaar

82. ACM heeft geen reden om te veronderstellen dat de raming van de NLc met betrekking tot de wijzigingen in de kosten van de materiële vaste activa, de geraamde investeringen en het geraamde rendement niet juist zouden zijn. Op grond van het voorgaande ziet ACM dan ook geen aanleiding om op dit punt het Tariefvoorstel en de onderbouwing daarvan ontoereikend te achten.

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

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

83. In de paragrafen 4.3 en 4.4 van het Tariefvoorstel zijn de ramingen weergegeven van de overige omzet.
84. De raming in paragraaf 4.3 betreft de omzet van overige vergoedingen voor wettelijke taken (examinering van verklaringhouders). Voor de overige wettelijke taken worden slechts zeer incidenteel activiteiten uitgevoerd. De hier opgenomen inkomsten zijn gebaseerd op een afzonderlijk bij ACM ingediend voorstel voor 2015 voor de andere tarieven dan de loodsgeldtarieven.
85. 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 loodsverklaringen, het doorbelasten aan derden van huur en huisvestingskosten en het doorbelasten van externe loodsuren. De ramingen in paragraaf 4.4 betreffen ook de opbrengsten van het vervoer van personen en goederen. Deze opbrengsten worden in mindering gebracht op de kosten van vaartuigen, omdat de opbrengsten worden verkregen door de inzet van deze vaartuigen. Ten slotte is sprake van een doorberekening voor het voeren van de administratie van de pensioenfondsen, dit bedrag is in mindering gebracht op de “overige landelijke kosten”.
86. De kosten van de overige diensten zijn verhoudingsgewijs zeer gering. Het zijn geen integrale kosten, omdat het incidentele additionele activiteiten betreft. Aangezien de opbrengsten hoger zijn dan deze marginale kosten worden gebruikers niet benadeeld door het meenemen van deze ramingen in de kosten van de NLc. Hiermee is voldaan aan de in artikel 2.5 Bmr opgenomen bagatelbepaling. Dit betekent dat de kosten voor deze overige diensten en taken niet hoger zijn dan de inkomsten.

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

87. In paragraaf 2.9 van het Tariefvoorstel en in bijlage 8 van het Tariefvoorstel wordt een raming gegeven van de kosten, de stortingen en het rendement van de gestorte bedragen die zijn gemoeid met de toekomstige aanspraken voor het FLO van het varend personeel van de Nederlands Loodswezen BV en het FLP. Daarbij is uitgegaan van een FLO/FLP-

## Besluit Openbaar

percentage van 3,10%. Het Tariefvoorstel voldoet daarmee aan het besluit correctiefactor FLO/FLP Loodsen 2015.

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

88. In paragraaf 2.10 van het Tariefvoorstel is onder de noemer “Algemene kostenbesparing” een overzicht gegeven van verwachte besparingen. Voorbeelden van kostenbesparingen voor 2015 zijn: levensduurverlenging van vaartuigen (aluminium tenders) en een besparing van de formatie kantoorpersoneel (4,9 FTE waartegenover de full time inzet van één registerloods staat, dus per saldo 3,9 FTE).
89. ACM stelt vast dat de wetgever met artikel 27c, zesde lid, onder g, een efficiëntieprikkel heeft willen inbouwen. Wel wordt daarbij aan de NLC de ruimte gelaten om de kostenbesparing *in beginsel* in de door hem gewenste omvang en in het door hem gewenste tempo door te voeren.<sup>33</sup> ACM concludeert dat hieraan in het Tariefvoorstel is voldaan. Ten opzichte van het totale kostenniveau is sprake van een bescheiden structurele besparing op een deel van de kosten. De in paragraaf 2.10 opgenomen besparing op onderhoudskosten is het gevolg van een gebruikelijke fluctuatie in het meerjarenprogramma voor onderhoud en daarnaast van een gewijzigde administratieve boeking en is niet het gevolg van een efficiëntiemaatregel. ACM onderkent dat zij in eerdere besluiten heeft vastgesteld dat een groot deel van de kosten een vast karakter heeft en dat de mogelijkheden om kostenbesparingen op de korte termijn door te voeren daardoor worden beperkt.
90. Gelet op het voorgaande ziet ACM geen aanleiding te veronderstellen dat de algemene besparing op de kosten zoals opgenomen in het Tariefvoorstel onvoldoende is.

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

91. De Minister van Infrastructuur en Milieu heeft teneinde de nieuwe loodsgeldtariefstructuur in te voeren de Rmr gewijzigd. Het betreft onder andere een wijziging ten aanzien van de indeling van tariefgebieden en -kolommen per 1 juli 2013 en een wijziging van de correctiefactor, die is ingegaan per 1 januari 2014.
92. Bij het onderhavige besluit worden de tarieven vastgesteld, die zullen gelden vanaf 1 januari 2015. Alle S- en T-tarieven worden met eenzelfde percentage aangepast ten opzichte van de tarieven per 1 juli 2014.

<sup>33</sup> Kamerstukken II, 30 931, nr. 3, paragraaf 4.2.5.5.

## Besluit Openbaar

93. Gelet op het voorgaande ziet ACM geen aanleiding om het Tariefvoorstel op dit punt niet in overeenstemming te achten met de Lw, het Bmr of de Rmr.<sup>34</sup>

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

94. In artikel 27c, zesde lid, aanhef, Lw is bepaald dat het tariefvoorstel een verrekening bevat voor het verschil tussen de geraamde en daadwerkelijk uitgevoerde wijzigingen in de materiële activa en investeringen. De verrekening heeft betrekking op het jaar voorafgaande aan het jaar waarin het tariefvoorstel wordt gedaan.<sup>35</sup> In dit geval het jaar 2013. Tussen ACM en de NLc zijn nadere afspraken gemaakt over de wijze waarop deze verrekening dient te worden uitgevoerd en welke rentevergoeding daarbij toegepast dient te worden.<sup>36</sup>
95. Het verschil tussen de geraamde en de daadwerkelijk uitgevoerde wijzigingen in de materiële activa en investeringen in 2013, zoals opgenomen in het Tariefvoorstel, bedroeg 580.000 euro.<sup>37</sup> Dit bedrag is in het Tariefvoorstel verwerkt als teruggave door het in mindering te brengen op het bedrag dat via de tarieven wordt doorberekend aan afnemers van loodsdiensten. ACM heeft vastgesteld dat dit bedrag overeenkomt met het in de financiële verantwoording over 2013<sup>38</sup> opgenomen bedrag voor de verrekening.
96. In het te verrekenen bedrag heeft de NLc de rente-vergoeding verdisconteerd. In het Tariefvoorstel is deze becijferd op 37.000 euro.
97. ACM heeft vastgesteld dat de verrekening van de vermogensvergoeding is gebaseerd op het percentage vermogenskosten van 12,26%, hetgeen in overeenstemming is met de beslissing op bezwaar WACC registerloodsen d.d. 13 juli 2012.<sup>39</sup>
98. Gelet op het voorgaande ziet ACM geen aanleiding om, onverminderd hetgeen hiervoor is opgemerkt, het Tariefvoorstel en de onderbouwing daarvan op dit onderdeel ontoereikend te achten en constateert ACM dat is voldaan aan het vereiste van artikel 27c, lid 6 onder i, Lw.

<sup>34</sup> Bij het CBb is thans nog het beroep aanhangig van het Havenbedrijf Zeeland Seaports en van de Vereniging van Zeeuwse Cargadoors tegen het Tariefbesluit 2014 in verband met de volgens deze partijen voor hun regio ongunstige effecten van de per 1 januari 2014 ingevoerde nieuwe loodsgeldtariefstructuur. De uitkomst van dat beroep kan van invloed zijn op het onderhavige besluit.

<sup>35</sup> Kamerstukken II, vergaderjaar 2006-2007, nr. 30 913, paragraaf 4.2.5.7, p. 26.

<sup>36</sup> Deze afspraken zijn vastgelegd in de brief van de NLc van 11 november 2009, met kenmerk NLC/WD/CvdB/2997, en de brief van de NMa van 15 januari 2010, met kenmerk P\_600066/3.B949.

<sup>37</sup> Paragraaf 3.3.6 van het Tariefvoorstel.

<sup>38</sup> 2014101403

<sup>39</sup> 200108/201

## Besluit Openbaar

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

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

#### 4.4.2 Redelijke tarieven

100. In artikel 4.2 Bmr is bepaald dat een tarief redelijk moet zijn in verhouding tot de geleverde dienst.<sup>40</sup>
101. Gelet op hetgeen hiervoor en in hoofdstuk 5 is overwogen, is ACM van oordeel dat de door de NLc voorgestelde tarieven redelijk zijn in verhouding tot de geleverde dienst. ACM baseert dit oordeel onder meer op het door de NLc nagestreefde kwaliteitsniveau, de uitkomsten van de consultatie zoals deze bij het Tariefvoorstel zijn gevoegd en de financiële verantwoording over 2013.

#### 4.4.3 Non-discriminatoire tarieven

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

#### 4.4.4 Kostengeoriënteerde tarieven

103. Ingevolge artikel 27c, derde lid, onder a, Lw dienen de tarieven voor het geheel kostengeoriënteerd te zijn. Het voorstel is gebaseerd op het door ACM goedgekeurde KTS. ACM constateert dat in het Tariefvoorstel de voor 2015 geprognosticeerde kosten inclusief de vergoeding voor vermogenskosten gelijk zijn aan de geprognosticeerde opbrengsten. ACM acht de tarieven zoals voorgesteld in het Tariefvoorstel voor het geheel kostengeoriënteerd.
104. Overeenkomstig artikel 27c, derde lid, onder b, Lw wordt door de afbouw van de kruisfinanciering tussen de zeehavengebieden een bijdrage geleverd aan een meer kostengeoriënteerd tarief per individueel schip. In de tarieftabellen zoals deze in de bijlagen bij het (bijgestelde) Tariefvoorstel zijn gevoegd, worden de tarieven gerelateerd aan de diepgang van het schip en de te overbruggen afstand. Dit uitgangspunt leidt niet noodzakelijkerwijs tot een kostengeoriënteerd tarief voor ieder individueel schip.
105. De parlementaire geschiedenis vermeldt echter in dit verband dat eerst de kruisfinanciering tussen de zeehavens zal worden afgebouwd, waarna in een tweede fase

<sup>40</sup> Zie toelichting bij artikel 4.2 Bmr: Stb. 2007, nr. 561, p. 21.

## Besluit Openbaar

de kruisfinanciering tussen individuele schepen zal worden afgebouwd.<sup>41</sup> Deze overweging van de wetgever is ook het uitgangspunt geweest van ACM voor de beoordeling van het Tariefvoorstel.

106. Per 1 juli 2013 is sprake van een nieuwe loodsgeldtariefstructuur waarbij onder andere in een S-tarief is voorzien. Daarop moet de correctiefactor worden toegepast zoals bedoeld in artikel 4 Rmr (nieuw), voor schepen die een inkomende-, uitgaande-, rendez-vous- of verhaalreis maken waarbij loodsdiensten worden verricht in het zeehavengebied van Delfzijl-Eemshaven, Harlingen-Terschelling of Den Helder-Den Oever-Oudenschild. De correctiefactor is vastgesteld op 130 % van het voor de betreffende reis vastgestelde S-tarief.
107. ACM acht, gelet op het voorgaande, de ingediende tarieftabellen waarin rekening is gehouden met de correctiefactor per zeehavengebied en waarmee de kruisfinanciering tussen de zeehavens wordt afgebouwd, in overeenstemming met het bepaalde bij of krachtens artikel 27c, derde lid, onder a en b, Lw.

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

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

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

109. 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.
110. Artikel 4.1 Bmr stelt de eis dat de geraamde opbrengst in een kalenderjaar niet meer bedraagt dan de som van de met toepassing van het geldende KTS aan de desbetreffende dienst toegerekende kosten, de daaraan toegerekende vermogenskostenvergoeding en de daarbij te verrichten verrekening als bedoeld in artikel 27c, zesde lid, onder i, Lw.
111. ACM heeft het Tariefvoorstel getoetst aan deze bepaling. ACM oordeelt dat is voldaan aan artikel 4.1 Bmr.

---

<sup>41</sup> Kamerstukken II 2006-2007, 30 913, nr. 3, p. 19.

## Besluit Openbaar

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

### 4.7 Beoordeling restpostbenadering Scheldemonden

113. De tariefregulering van de registerloodsen heeft uitsluitend betrekking op de loodsgeldtarieven voor het loodsen van schepen van en naar de Nederlandse havens. In de regio Scheldemonden verzorgen de daar werkzame loodsen echter ook een deel van de loodsdienstverlening van en naar de Vlaamse Scheldehavens. De tarieven van de loodsdienstverlening van en naar de Vlaamse Scheldehavens worden door de Vlaamse overheid vastgesteld. De Nederlandse wetgever heeft in de Memorie van Toelichting aangegeven dat vermeden moet worden dat eventuele tekorten van een niet-kostendekkende loodsdienstverlening van en naar de Vlaamse Scheldehavens zonder meer op de Nederlandse havens worden afgewenteld.<sup>42</sup> ACM heeft tot dusver jaarlijks, tot en met het tariefvoorstel voor 2014, Ernst & Young laten onderzoeken of dit het geval is.<sup>43</sup> Uit deze onderzoeken is steeds naar voren gekomen dat er geen kruissubsidiëring plaatsvindt van inkomsten uit gereguleerde activiteiten voor de Nederlandse havens naar niet-gereguleerde activiteiten voor de Vlaamse Scheldehavens. Gelet op deze consistente uitkomsten ziet ACM thans aanleiding om dit onderzoek niet langer jaarlijks te laten uitvoeren. Dit past ook in het streven naar een beperking van de administratieve lasten. ACM zal daarom voor het onderhavige tariefbesluit afzien van een dergelijk (extern) onderzoek en volstaan met de beoordeling van hetgeen hierover in het (bijgestelde) Tariefvoorstel is opgenomen. ACM heeft op basis van de beschikbare informatie geen aanleiding om te veronderstellen dat sprake is van kruissubsidiëring van de Nederlandse havens ten gunste van de Vlaamse Scheldehavens.

### 4.8 Conclusie

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

## 5. Beoordeling efficiëntie

### 5.1 Inleiding

115. ACM heeft op grond van artikel 27g, eerste lid, aanhef en onder b, Lw de bevoegdheid een besluit vast te stellen dat afwijkt van het door de NLc gedane voorstel voor de tarieven indien het tariefvoorstel onvoldoende bijdraagt aan het bereiken van de meest efficiënte werkwijze van de registerloodsen en de productiviteit en kwaliteit van de dienstverlening. Het CBb heeft vastgesteld dat de bevoegdheid van ACM bij de toepassing van artikel 27g van de Lw niet beperkt is tot een marginale beoordeling van het tariefvoorstel.<sup>44</sup>

<sup>42</sup> Kamerstukken II, 2006-2007, 30 931, nr. 3 p. 25.

<sup>43</sup> 104139/56.

<sup>44</sup> CBb 6 december 2010, ECLI:NL:CBB: BO6669, r.o. 3.2.4

## Besluit Openbaar

116. Hierna schetst ACM welk kader zij hanteert bij de beoordeling of het Tariefvoorstel voldoet aan het bepaalde bij artikel 27g, eerste lid, aanhef en onder b, Lw. Vervolgens toetst ACM het Tariefvoorstel op grond van dit kader.

### 5.2 Beoordelingskader meest efficiënte werkwijze registerloodsen

117. Het al in paragraaf 2.4.4 genoemde beoordelingskader is opgesteld conform het uitgangspunt van de wetgever dat het Loodswezen zal moeten streven naar een zo groot mogelijk aantal bruguren (directe uren) en een zo gering mogelijk aantal wachturen en beschikbaarheidsuren (indirecte uren). Daarnaast heeft de wetgever overwogen, dat het Loodswezen jaarlijks ernaar moet streven om kosten te besparen. Als gevolg daarvan moet de NLc in het tariefvoorstel aangeven op welke wijze het voorgaande kan worden bereikt. Oftewel, het tariefvoorstel dient inzichtelijk te maken op welke wijze het Loodswezen haar werkzaamheden zodanig inricht dat dit bijdraagt aan de meest efficiënte werkwijze van de registerloodsen.
118. Gelet op de beperkt beschikbare informatie en de complexiteit van het Loodswezen kan ACM niet vaststellen wat in een gegeven jaar de *meest* efficiënte werkwijze is. Wel kan ACM de efficiëntie van de werkwijze zoals voorgesteld in het tariefvoorstel vergelijken met de efficiëntie van de werkwijze in eerdere jaren. Daarbij hanteert ACM als uitgangspunt dat de efficiëntie van de werkwijze zoals deze ten grondslag ligt aan het voorliggende tariefvoorstel, niet minder mag zijn dan in voorgaande jaren. Het bereiken van de meest efficiënte werkwijze is dan ook volgens ACM een continu proces waarbij de ontwikkeling van de meest efficiënte werkwijze ten opzichte van voorgaande jaren door ACM op basis van het tariefvoorstel wordt beoordeeld.
119. Deze beoordeling geschiedt in twee stappen. In eerste instantie wordt gekeken naar indicatoren waarmee de efficiëntie van de hoofdprocessen van het Loodswezen kunnen worden gevolgd. Deze processen zijn: het totale proces, het primaire proces (het loodsen), het secundaire proces (het beloodsen en de planning), de overhead en de beroepsorganisatie. Om een goede vergelijking met de voorgaande jaren te kunnen maken, worden de indicatoren van eerdere jaren gecorrigeerd voor de inflatie. De uitkomsten van de indicatoren geven een eerste beeld van de ontwikkeling van de efficiëntie van de werkwijze op de hoofdprocessen van het Loodswezen.
120. Een verslechtering van de indicatoren leidt niet automatisch tot de conclusie van ACM dat niet wordt bijgedragen aan het bereiken van de meest efficiënte werkwijze. Van het Loodswezen wordt echter verwacht dat zij kunnen toelichten wat de achtergrond en de oorzaak is van een eventuele verslechtering of verbetering van de efficiëntie van de werkwijze op basis van de indicatoren.
121. De indicatoren hebben dan ook vooral een signalerende functie. De uitkomst van de indicatoren kan bij een verslechtering aanleiding geven tot nader onderzoek door ACM. Dat geldt ook voor de situatie dat een indicator verbetert. Ook in een dergelijk geval kan nader

## Besluit Openbaar

onderzoek toch noodzakelijk zijn als het tariefvoorstel daartoe aanleiding geeft. Het nadere onderzoek is fase twee in de beoordeling van de efficiëntie.

122. In fase twee wordt meer gedetailleerd onderzocht of het tariefvoorstel bijdraagt aan het bereiken van de meest efficiënte werkwijze. De wijze waarop het nader onderzoek wordt ingevuld, hangt af van de concrete omstandigheden van het geval, waaronder de inhoud van het tariefvoorstel en de van de NLc verkregen informatie. Het nader onderzoek is daarmee niet te vangen in een standaard werkwijze. Mocht het nader onderzoek daar aanleiding toe geven, kan ACM op grond van artikel 27g, eerste lid, aanhef en onder b, Lw bepaalde kosten (deels) buiten beschouwing laten en de loodsgeldtarieven vaststellen in afwijking van het tariefvoorstel.
123. ACM houdt er daarbij rekening mee dat het CBb heeft geoordeeld dat afwijking van het tariefvoorstel alleen mogelijk is indien met enige evidentie blijkt dat een bepaalde kostenpost in onvoldoende mate bijdraagt aan het bereiken van de meest efficiënte werkwijze van de registerloodsen en de productiviteit en kwaliteit van de loodsdienstverlening.<sup>45</sup> Onder enige evidentie verstaat ACM dat er met een redelijke mate van zekerheid of aannemelijkheid vastgesteld moet worden dat een kostenpost niet voldoet aan de eisen van efficiëntie. Tevens verstaat ACM hieronder dat sprake moet zijn van een zeker materieel effect op de tarieven.

### 5.3 Eerste fase van het onderzoek

124. ACM stelt op basis van de eerste fase van het onderzoek vast dat voor het (bijgestelde) Tariefvoorstel geldt dat één efficiëntie-indicator verslechtert ten opzichte van 2014. Hieronder wordt deze conclusie toegelicht. Een verslechtering van één van deze indicatoren kan duiden op een verslechtering van de efficiëntie van de werkwijze van de registerloodsen. Dit wordt in paragraaf 5.4 nader onderzocht.
125. De indicatoren volgen uit het beoordelingskader. In tabel 1 zijn de vijf hoofdindicatoren met bijbehorende berekeningswijzen overgenomen.

Omschrijving indicator	Berekening
Indicator totale proces	Totale kosten exclusief FLO en FLP / totaal aantal geloodste scheepsreizen
Indicator primair proces	Totale arbeidsvergoeding inclusief Scheldevaart / arbeidsvergoeding directe uren <sup>46</sup>

<sup>45</sup> CBb 6 december 2010, ECLI:NL:CBb: BO6669.

<sup>46</sup> Totale arbeidsvergoeding (inclusief Scheldevaart) is de optelsom van arbeidsvergoeding directe uren en arbeidsvergoeding indirecte uren.

## Besluit Openbaar

25/31

Indicator secundair proces	<p>a. totale kosten beloodsen en plannen exclusief afschrijving vaartuigen en onderhoudskosten</p> <p>b. totale kosten beloodsen en plannen exclusief afschrijving vaartuigen en onderhoudskosten/ totaal aantal geloodste scheepsreizen</p> <p>c. totale kosten afschrijvingen vaartuigen en onderhoudskosten</p> <p>d. totale kosten afschrijving vaartuigen en onderhoudskosten / totaal aantal geloodste scheepsreizen</p>
Indicator overhead	(overige regionale kosten + overige landelijke kosten) / (arbeidsvergoeding loodsen + kosten beloodsen en plannen)
Indicator beroepsorganisatie	totale kosten NLc + kosten RLc + kosten Stodel

Tabel 1: indicatoren en berekeningswijzen.

126. In tabel 2 zijn de uitkomsten op basis van het (bijgestelde) Tariefvoorstel 2015 en het tariefvoorstel 2014 per indicator vergeleken. Bij de berekening van de indicatoren is de wijze van indexering van kosten toegepast zoals vastgelegd in het beoordelingskader. Tevens zijn, om een goede vergelijking te kunnen maken, de indicatoren voor 2014 gecorrigeerd voor de verandering van de gehanteerde WACC in 2015 (van 6,5% naar 7,8%).<sup>47</sup>

Indicatoren	verschil 2015-2014	2015	2014
Totale proces	0%	1,94	1,94
Primair proces	2%	2,30	2,26
Secundair proces a.	-3%	43.900	45.400
Secundair proces b.	-1%	0,534	0,540
Secundair proces c.	-15%	12.500	14.700
Secundair proces d.	-13%	0,152	0,175
Overhead	-1%	0,165	0,166
Beroepsorganisatie	-1%	2.500	2.520

Tabel 2: uitkomsten per indicator voor 2015 vergeleken met 2014

127. Uit tabel 2 volgt dat de indicator van het totale proces gelijk is gebleven ten opzichte van het voorgaande jaar. ACM ziet dan ook geen aanleiding om dit totale proces nader te onderzoeken. Wel onderzoekt ACM aan de hand van de bevindingen uit de overige indicatoren of sprake is van een significante verslechtering op gedeeltes van het proces.

<sup>47</sup> Beslissing op bezwaar WACC-besluit loodswezen (d.d. 28 mei 2014), zie [www.acm.nl](http://www.acm.nl).

## Besluit Openbaar

128. De indicator voor het primaire proces – het proces met de hoogste kosten – is verslechterd ten opzichte van het voorgaande jaar. Dit kan een aanwijzing zijn dat de werkwijze van de registerloodsen in het primaire proces minder efficiënt is geworden. Voor ACM is dit aanleiding nader te onderzoeken welke kostenstijgingen de verslechtering van deze indicator veroorzaken.
129. In tabel 2 is verder te zien dat de waarden voor de indicatoren voor het secundaire proces voor 2015 verbeteren ten opzichte van het tariefvoorstel 2014. ACM heeft van de kostenontwikkelingen binnen het secundair proces kennis genomen.
130. De indicator voor het proces Overhead is licht verbeterd ten opzichte van 2014. Ook de indicator voor het proces Beroepsorganisatie is in geringe mate verbeterd ten opzichte van het voorgaande jaar.

### 5.4 Tweede fase van het onderzoek

131. ACM heeft de efficiëntie van het primaire proces onderzocht door de belangrijkste kostenmutaties te onderzoeken. Onderstaand zijn de belangrijkste punten, die verder zijn onderzocht, weergegeven.

#### Efficiëntie primaire proces – reis- en wachturen en IPL-uren

132. De indicator voor het primaire proces is, zoals hierboven opgemerkt, verslechterd. Dat is niet te wijten aan de hoeveelheid beschikbaarheidsuren ten opzichte van de directe uren. Zoals in paragraaf 4.3.3 is geconstateerd, is deze verhouding verbeterd van 1,55 (2014) naar 1,50 (2015). Het is ACM gebleken dat de toename in de kosten van het primaire proces samenhangen met het aantal reis- en wachturen en het aantal IPL-uren.

#### Efficiëntie primaire proces – Toename in reis- en wachturen

133. In het Tariefvoorstel is de indicator voor de reis- en wachturen ten opzichte van de directe loodsuren verslechterd van 0,827 naar 0,855. Het Loodswezen is daarom naar een nadere toelichting op deze ontwikkeling gevraagd.<sup>48</sup> Deze nadere toelichting heeft het Loodswezen gegeven.<sup>49</sup>
134. In de indicator voor de reis- en wachturen zijn uren opgenomen voor zowel de directe loodsuren (loodsreizen) als de IPL-uren. Het totaal aantal reis- en wachturen wordt uitsluitend gerelateerd aan het aantal directe loodsuren. Het Loodswezen heeft bij de nadere toelichting aangegeven dat het zuiverder is om een onderscheid te maken tussen de reis- en wachturen voor directe uren en de reis- en wachturen voor indirecte uren. Uit deze analyse komt naar voren dat, als de indicator gedifferentieerd wordt naar directe uren en indirecte uren, deze in de periode 2009-2015 ongeveer gelijk blijven. De toename

<sup>48</sup> ACM/DTVP/2014/205410

<sup>49</sup> 2014/307095

## **Besluit Openbaar**

van de totale indicator is toe te rekenen aan de stijging van de IPL-uren voor 2015 (en de stijging van IPL-uren in voorgaande jaren vanaf 2009).

135. Op grond van deze bevindingen ziet ACM geen reden te veronderstellen dat de inzet van de reis- en wachturen voor 2015 niet efficiënt zou zijn.

### **Efficiëntie primaire proces – Hogere raming IPL-uren vanwege geaccrediteerde opleiding tot registerloods**

136. Een tweede factor die van invloed is op de indicatoren voor de efficiëntie van het primaire proces is de stijging van het aantal IPL-uren die veroorzaakt wordt door de opleiding van docenten voor de geaccrediteerde opleiding tot registerloods.
137. Een eis voor de accreditatie van de opleiding tot registerloods is dat minimaal 80% van de docenten beschikt over de mastergraad die met de opleiding behaald kan worden. Om aan deze norm te kunnen voldoen, zal het Loodswezen in 2015 12 instructeurs opleiden. Hiervoor zijn 11.520 uren geraamd wat een belangrijke verklaring is voor de stijging van het totaal aantal geraamde IPL-uren.
138. Het Loodswezen heeft onderbouwd dat de begrote uren voor de opleiding zijn bedoeld om de huidige instructeurs zo efficiënt mogelijk op te leiden tot Master in Maritime Piloting zodat voldaan kan worden aan de accreditatie eisen. De verwachting hierbij is dat de aan de opleiding deelnemende instructeurs voor een belangrijk deel vrijgesteld kunnen worden van de opleidingseisen. De aanvullende opleiding is noodzakelijk om de instructeurs op het benodigde HBO-master niveau te krijgen.
139. Gezien de onderbouwing van het Loodswezen voor de noodzaak van de inzet van deze extra IPL-uren en de wijze waarop het de inzet heeft geraamd, ziet ACM geen aanleiding om op dit punt af te wijken van het Tariefvoorstel.

### **Efficiëntie secundaire proces – Kosten afschrijving en onderhoud vaartuigen**

140. ACM heeft een verbetering in de efficiëntie indicatoren van het secundaire proces die betrekking hebben op de afschrijvings- en onderhoudskosten van de vaartuigen waargenomen. Deze daling van de indicatoren wijst op een verbetering van de efficiëntie op dit punt.
141. Het Loodswezen beschrijft dat de geraamde afschrijvingskosten van vaartuigen in 2015 toenemen ten opzichte van 2014 vanwege de ingebruikname van een derde loodsvaartuig. Dit loodsvaartuig is in 2014 in gebruik genomen en derhalve tellen de afschrijvingskosten hiervan in 2015 volledig mee waardoor deze hoger uitvallen. Tegenover de stijging van de geraamde afschrijvingskosten staan in 2015 lager geraamde onderhoudskosten ten opzichte van 2014. Het totaaleffect hiervan is dat per saldo de

## Besluit Openbaar

kosten lager uitvallen dan in 2014. Daarom is er geen aanleiding om af te wijken van het Tariefvoorstel.

142. Gezien de door het Loodswezen verstrekte onderbouwing voor de verandering van deze geraamde kosten ziet ACM geen aanleiding af te wijken van het Tariefvoorstel.

### 5.5 Gevolgen van het Tariefbesluit loodsen 2014 van 10 december 2015

143. Zoals in hoofdstuk 1 is vermeld heeft ACM bij besluit van 10 december 2015 de loodsgeldtarieven voor het jaar 2014 opnieuw vastgesteld. Als gevolg daarvan stelt ACM bij dit besluit de loodsgeldtarieven voor het jaar 2015 opnieuw vast. Daarmee wijkt ACM af van het (bijgestelde) Tariefvoorstel in die zin dat de hoogte van de frequentiekorting en de verhouding tussen het S- en T-tarief worden aangepast ten opzichte van het (bijgestelde) Tariefvoorstel. ACM is van oordeel dat, gegeven de uitspraak van het CBb van 9 maart 2015, sprake is van bijzondere omstandigheden als bedoeld in artikel 27g, tweede lid, Lw.
144. ACM merkt op dat een eventuele verrekening als gevolg van dit besluit zal plaatsvinden op grond van daadwerkelijke, individuele claims bij het Loodswezen. De som van de door het Loodswezen toegekende claims wordt in toekomstige tarieven (na 2016) verrekend.

### 5.6 Conclusie

145. Gelet op het voorgaande ziet ACM aanleiding om op grond van artikel 27g, tweede lid, Lw af te wijken van het (bijgestelde) Tariefvoorstel.

## 6. Vaststelling van de tarieven

### 6.1 Inleiding

146. Gelet op hetgeen hiervoor is overwogen, ziet ACM aanleiding af te wijken van de door de NLc voorgestelde tarieven conform het bijgestelde Tariefvoorstel. Op grond van de daarin voorgestelde tariefgrondslag stelt ACM hierna voor het kalenderjaar 2015 de volgende tarieven vast:

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

### 6.2 De loodsgeldtarieven

147. In de bijlagen 5.a tot en met 5.e van het bijgestelde Tariefvoorstel zijn aangepaste tabellen opgenomen voor het S- en T-tarief. Daarbij is overeenkomstig het bepaalde in het Bmr en Rmr een onderscheid gemaakt tussen het S-tarief voor de Noordelijke havens (Delfzijl-Eemshaven, Harlingen-Terschelling en Den Helder-Den Oever-Oudenschild) en het S-

## Besluit Openbaar

tarief voor de overige havens. Deze tarieftabellen zijn door ACM geverifieerd en als uitgangspunt genomen voor de vaststelling van de loodsgeldtarieven op grond van artikel 27f, eerste lid Lw juncto artikel 4.7, eerste lid, Bmr.

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

148. Het S- en T-tarief Noordelijke havens – inkomend en uitgaand (kruispost) wordt door ACM vastgesteld, zoals weergegeven in **bijlage 1** bij dit besluit. Deze bijlage maakt deel uit van dit besluit en geldt als de vaststelling van het S- en T-tarief Noordelijke havens – inkomend en uitgaand (kruispost) voor het kalenderjaar 2015.

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

149. Het S- en T-tarief Noordelijke havens – verhalend wordt door ACM vastgesteld, zoals weergegeven in **bijlage 2** bij dit besluit. Deze bijlage maakt deel uit van dit besluit en geldt als de vaststelling van het S- en T-tarief Noordelijke havens – verhalend voor het kalenderjaar 2015.

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

150. Het S- en T-tarief overige havens – inkomend en uitgaand (kruispost) wordt door ACM vastgesteld, zoals weergegeven in **bijlage 3** bij dit besluit. Deze bijlage maakt deel uit van dit besluit en geldt als de vaststelling van het S- en T-tarief overige havens – inkomend en uitgaand (kruispost) voor het kalenderjaar 2015.

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

151. Het S- en T-tarief overige havens – verhalend wordt door ACM vastgesteld, zoals weergegeven in **bijlage 4** bij dit besluit. Deze bijlage maakt deel uit van dit besluit en geldt als de vaststelling van het S- en T-tarief overige havens – verhalend voor het kalenderjaar 2015.

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

152. Het S- en T-tarief overige havens – rendez-vous wordt door ACM vastgesteld, zoals weergegeven in **bijlage 5** bij dit besluit. Deze bijlage maakt deel uit van dit besluit en geldt als de vaststelling van het S- en T-tarief overige havens – rendez-vous voor het kalenderjaar 2015.

## **6.3 Schema voor de frequentiekorting**

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

154. ACM stelt de frequentiekorting vast overeenkomstig bijlage 5.f van het bijgestelde Tariefvoorstel. De tabel is als **bijlage 6** opgenomen bij dit besluit. De tabel in deze bijlage maakt deel uit van dit besluit en geldt als de vaststelling van de frequentiekorting voor het kalenderjaar 2015.

## Besluit Openbaar

### 6.4 Factoren voor bijzondere situaties en aanvullende loodsdiensten

155. Ingevolge artikel 27f, eerste lid Lw juncto artikel 4.7, eerste lid, Bmr stelt ACM tevens de factoren voor bijzondere situaties en aanvullende diensten vast.
156. ACM stelt de factoren voor bijzondere situaties en aanvullende loodsdiensten vast overeenkomstig bijlage 5.g van het bijgestelde Tariefvoorstel. Deze zijn als **bijlage 7** opgenomen bij dit besluit. Het overzicht in deze bijlage maakt deel uit van dit besluit en geldt als de vaststelling van de factoren voor het loodsgeld voor bijzondere situaties en aanvullende diensten voor het kalenderjaar 2015.

### 6.5 Loodsvergoedingen

157. Ingevolge artikel 27f, eerste lid Lw juncto artikel 4.7, eerste lid, Bmr stelt ACM tevens de loodsvergoedingen vast.
158. ACM stelt de loodsvergoedingen vast overeenkomstig bijlage 5.h van het bijgestelde Tariefvoorstel. Deze tabel is als **bijlage 8** 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 2015.

### 6.6 Betalingskorting vanwege automatische incasso

159. Ingevolge artikel 27f, eerste lid, Lw stelt ACM de betalingskorting vanwege automatische incasso vast overeenkomstig bijlage 5.i van het bijgestelde Tariefvoorstel. Deze betalingskorting is als **bijlage 9** opgenomen bij dit besluit. Deze bijlage maakt deel uit van dit besluit en geldt als de vaststelling van de betalingskorting vanwege automatische incasso voor het kalenderjaar 2015.

## **Besluit Openbaar**

### **7. Besluit**

160. ACM besluit, gelet op het voorgaande, om op basis van artikel 27f, eerste lid, Lw en artikel 4.7 Bmr voor het kalenderjaar 2015 de volgende tarieven vast te stellen:

- a. de S- en T-tarieven als opgenomen in bijlage 1 tot en met 5 bij dit besluit;
- b. het schema voor de frequentiekorting als opgenomen in bijlage 6 bij dit besluit;
- c. de factoren voor bijzondere situaties en aanvullende diensten als opgenomen in bijlage 7 bij dit besluit;
- d. de loodsvergoedingen als opgenomen in bijlage 8 bij dit besluit; en
- e. de betalingskorting als opgenomen in bijlage 9 bij dit besluit.

ACM trekt het besluit van 1 december 2014 tot vaststelling van de loodsgeldtarieven voor 2015 in.<sup>50</sup>

Autoriteit Consument en Markt namens deze,

w.g.

mr. J.G. Vegter bestuurslid

Tegen het 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 ACM, Directie Telecom, Vervoer en Post, Postbus 16326, 2500 BH Den Haag. Op basis van artikel 7:1a, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht kan de indiener in het bezwaarschrift ACM verzoeken in te stemmen met rechtstreeks beroep bij de bestuursrechter.

---

<sup>50</sup> Op grond van artikel 6:19, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht wordt het bezwaarschrift van N.V. Zeeland Seaports en van de Vereniging van Zeeuwse Cargadoors tegen het besluit van 1 december 2014, ACM/DTVP/2014/206593, geacht thans te zijn gericht tegen het onderhavige besluit.