Besluit
Openbaar

Ons kenmerk: ACM/DTVP/2016/207877_OV
Zaaknummer: 16.0757.52
Datum 22 december 2016

Muzenstraat 41 | 2511 WB Den Haag
Postbus 16326 | 2500 BH Den Haag
T 070 722 20 00 | F 070 722 23 55
info @acm.nl | www.acm.nl | www.consuwijzer.nl

Besluit van de Autoriteit Consument en Markt op grond van artikel 27f, eerste lid, Loodsenwet inhoudende de vaststelling van de Loodsgeldtarieven 2017

Samenvatting

Het markttoezicht op de registerloodsen is op grond van de Loodsenwet opgedragen aan de Autoriteit Consument en Markt (hierna: 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. ACM beoordeelt vervolgens of het tariefvoorstel 2017 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 2017 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 2016 het voorstel voor de loodsgeldtarieven 2017 bij ACM ingediend. Op 14 oktober 2016 heeft de NLc een bijgesteld tariefvoorstel ingediend waarin rekening is gehouden met onder meer de realisatiecijfers tot en met ultimo september 2016.

ACM stelt vast dat het (bijgestelde) tariefvoorstel 2017 op twee onderdelen, te weten de omvang van de frequentiekorting en de vermogenskostenvoet, niet voldoet aan de bij of krachtens de Loodsenwet gestelde eisen. Daarom wijkt ACM af van het (bijgestelde) tariefvoorstel 2017. ACM is van oordeel dat de hiermee gewijzigde tarieven in voldoende mate bijdragen aan het bereiken van de meest efficiënte werkwijze, productiviteit en kwaliteit van de loodsdienstverlening.

De loodsgeldtarieven stijgen per 1 januari 2017 generiek met 1,42% ten opzichte van de loodsgeldtarieven zoals deze golden per 1 januari 2016.

Samenvatting **1**

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 **11**

3.1 Tariefvoorstel 11
3.2 Consultatie tariefvoorstel 12

4 Beoordeling tariefvoorstel door ACM **13**

4.1 Inleiding 13
4.2 Beoordeling accountantsverklaring 13
4.3 Beoordeling artikel 27c, zesde lid, Lw 14
4.4 Beoordeling artikel 27c, tweede en derde lid, Lw 22
4.5 Beoordeling artikel 27c, vierde lid, Lw (consultatie) 24
4.6 Beoordeling artikel 27d, eerste lid, Lw en het Bmr 24
4.7 Beoordeling restpostbenadering Scheldemonden 25
4.8 Conclusie 26

5 Beoordeling efficiëntie **26**

5.1 Inleiding 26
5.2 Beoordelingskader meest efficiënte werkwijze registerloodsen 26
5.3 Eerste fase van het onderzoek 28
5.4 Tweede fase van het onderzoek 31
5.5 Conclusie 35

6 Vaststelling van de tarieven **35**

6.1 Inleiding 35
6.2 De loodsgeldtarieven 35
6.3 Schema voor de frequentiekorting 37
6.4 Factoren voor bijzondere situaties en aanvullende loodsdiensten 37
6.5 Loodsvergoedingen 38
6.6 Betalingskorting vanwege automatische incasso 38

7 Besluit **39**

1 Inleiding en procedure

1. De Autoriteit Consument en Markt (hierna: ACM) heeft op 15 juli 2016 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 2017 ontvangen.[1] Dit voorstel van de NLc wordt hierna ook aangeduid als: tariefvoorstel of als Tv.

2. Op 14 oktober 2016 heeft de NLc een voorstel tot bijstelling van het tariefvoorstel opgesteld (hierna ook: het bijgestelde tariefvoorstel).[2] In het bijgestelde tariefvoorstel worden onder meer de meest recente macro-economische gegevens gebruikt. Dit bijgestelde tariefvoorstel 2017 wordt hierna ook aangeduid als bijgesteld tariefvoorstel of als BTv.

3. In het onderhavige besluit wordt beoordeeld of ACM de loodsgeldtarieven voor het jaar 2017 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. ACM heeft bij brieven van respectievelijk 29 juli, 27 september, 3 en 23 november, 8 en 15 december 2016 de NLc schriftelijke vragen gesteld.[3] Deze vragen heeft de NLc bij brieven van respectievelijk 25 augustus, 17 oktober, 11 november 6, 13 en 19 december 2016 beantwoord.[4] Naar aanleiding van onder meer het (bijgestelde) tariefvoorstel heeft op 21 november en 19 december 2016 overleg plaatsgehad tussen de NLc en ACM.

5. Ecorys heeft in opdracht van de NLc de raming van het aantal te loodsen scheepsreizen voor 2017 uitgevoerd. Het door haar voor deze raming gehanteerde model heeft Ecorys desgevraagd aan ACM beschikbaar gesteld. Ook aan Ecorys heeft ACM vragen gesteld, bij mail van 8 september, 3 en 27 oktober 2016.[5] Deze vragen zijn beantwoord bij mail van Ecorys van 26 september, 10 oktober en telefonisch op 31 oktober 2016.

[1] Kenmerk NLC/NH/4912.
[2] Kenmerk NLC/WD/4953.
[3] Respectievelijk met kenmerk ACM/DTVP/2016/2044495 (29/7), ACM/DTVP/2016/205761 (27/9), ACM/DTVP/2016/206608 (3/11), 2016407925 (23/11, mail), 2016408386 (8/12, mail) en 2016408614 (15/12, mail).
[4] Respectievelijk met ACM-nummer 2016307517 (25/8), 2016308809 (17/10), 2016310045 (11/11), 2016310883 (6/12), 2016310584 (13/12) en 2016103124 (19/12).
[5] ACM-nummers 2016205392, 2016205560, resp. 2016407316.

6. In opdracht van ACM heeft Ernst & Young Advisory onderzoek verricht naar de toerekening van de kosten van de loodsdienstverlening voor de Scheldevaart. Ernst & Young Advisory heeft hierover op 28 november 2016 een eindrapportage uitgebracht.[6]

7. Dit besluit heeft uitsluitend betrekking op de loodsgeldtarieven als bedoeld in artikel 27f, eerste lid, Lw. De tarieven voor de overige diensten en taken als bedoeld in artikel 27f, tweede lid, Lw stelt ACM - gelijktijdig - maar bij afzonderlijk besluit vast.

2 Wettelijk beoordelingskader

2.1 Loodsenwet

8. In artikel 27a Lw is onder meer bepaald dat de loodsgeldtarieven worden vastgesteld overeenkomstig hoofdstuk VIA (Tarieven en markttoezicht).

9. 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.

10. 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.

11. 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.

[6] ACM-nummer 2016310045.

12. 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.

13. In artikel 27c, zesde lid, Lw is bepaald dat een tariefvoorstel ten minste moet bevatten:
    a. een raming van alle in het desbetreffende kalenderjaar te leveren loodsverrichtingen per tarief en het voorgenomen kwaliteitsniveau;
    b. een raming van de met de loodsverrichtingen, bedoeld onder a, te behalen omzet, die mede is gebaseerd op de daadwerkelijk gerealiseerde omzet in het kalenderjaar voorafgaande aan het kalenderjaar waarin het voorstel wordt gedaan;
    c. een raming van de arbeidsvergoeding die is gebaseerd op de daadwerkelijk ontvangen vergoeding in het kalenderjaar voorafgaande aan het kalenderjaar waarin het voorstel wordt gedaan;
    d. een raming van de wijzigingen in de kosten van de materiële vaste activa, de geraamde investeringen en het geraamde rendement;
    e. een raming van de overige omzet en kosten, die mede is gebaseerd op de daadwerkelijk gerealiseerde omzet en kosten in het kalenderjaar voorafgaande aan het kalenderjaar waarin het voorstel wordt gedaan;
    f. een raming van de kosten, de stortingen en het rendement van de gestorte bedragen, gemoeid met de verplichtingen, bedoeld in artikel 26, tweede lid, onder a, voor het desbetreffende kalenderjaar;
    g. een raming van de voor het desbetreffende kalenderjaar voorziene algemene besparing op de kosten;
    h. de voor het desbetreffende kalenderjaar voorziene correctie in verband met bestaande onregelmatigheden in de mate van 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.

14. 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).

15. 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.

16. 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.[7]

17. ACM heeft op basis van artikel 27g, tweede respectievelijk derde lid, Lw de bevoegdheid ambtshalve of op verzoek van de NLc bij de vaststelling van de tarieven en vergoedingen correcties aan te brengen. ACM kan van deze bevoegdheid gebruikmaken als sprake is van bijzondere omstandigheden of als gevolg van juridische procedures of als bij de eerdere vaststelling van de tarieven en vergoedingen sprake is geweest van onjuiste of onvolledige gegevens.

2.2 Besluit markttoezicht registerloodsen

18. 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.

19. 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.

20. Met de wijziging van het Bmr per 1 juli 2013 is een nieuwe loodsgeldtariefstructuur geïntroduceerd.[8] 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-

[7] CBb, 6 december 2010, ECLI:NL:CBB:2010:BO6669, r.o. 3.2.4.
[8] Stb. 2013, 235.

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.[9]

21. 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.

22. 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.

23. Tot slot stelt ACM op grond van artikel 4.7, tweede lid, Bmr de frequentiekorting vast.

24. Het voorstel voor de loodsgeldtarieven dient op grond van artikel 4.10, derde lid, Bmr vergezeld te gaan van een verklaring van een onafhankelijke accountant als bedoeld in artikel 393, eerste lid, van boek 2 van het Burgerlijk Wetboek (BW). Daarin dient de accountant te verklaren dat het voorstel is opgesteld in overeenstemming met het van kracht zijnde systeem van kostentoerekening als bedoeld in artikel 27b Lw en dat de bijbehorende ramingen correct zijn opgesteld.

2.3 Regeling markttoezicht registerloodsen

25. Per 1 juli 2013 is de Regeling markttoezicht registerloodsen (hierna: Rmr) gewijzigd.[10] 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.[11]

2.4 Eerdere relevante besluiten van ACM

26. In het kader van de vaststelling van de loodsgeldtarieven 2017 zijn onder meer de volgende besluiten van ACM relevant.

[9] Rendez-vousreis: inkomende of uitgaande reis waarvan de loodsdienst begint of eindigt op een daarvoor door de bevoegde autoriteit op zee aangewezen locatie in of nabij de vaargeul die de aanloop vormt tot het betreffende zeehavengebied. Verhaalreis: reis met een schip of een bijzonder transport ten behoeve waarvan loodsdiensten worden verricht anders dan een inkomende of uitgaande reis.
[10] Stcrt. 2013, 16365.
[11] Stcrt. 2013, 16365.

2.4.1 Kostentoerekeningssysteem

27. Ingevolge artikel 27b, eerste lid, Lw stelt de NLc in het belang van een op de kosten gebaseerde tariefstelling een toerekeningssysteem vast voor de kosten van de diensten, taken en verplichtingen van het Loodswezen. Dit zogenoemde kostentoerekeningssysteem (hierna: KTS) behoeft de instemming van ACM.

28. Bij besluit van 9 juli 2015 heeft ACM ingestemd met het KTS Loodswezen 2016 tot en met 2018.[12]

2.4.2 Weighted Average Cost of Capital

29. ACM heeft ingevolge artikel 2.9, zesde lid, Bmr op 15 september 2016 een besluit genomen waarbij de vermogenskostenvoet, ook wel: Weighted Average Cost of Capital (hierna: WACC), voor de jaren 2017-2019 is vastgesteld op 6,0%.[13] Op 27 oktober 2016 heeft de NLc daartegen pro forma bezwaar aangetekend bij monde van advocaat Mr. A.A. Kleinhout van advocatenkantoor De Brauw Blackstone Westbroek.[14] Op 10 november 2016 ontving ACM het aanvullend bezwaarschrift met de gronden van het bezwaar.[15]

30. Na beoordeling van het bezwaar heeft ACM enkele onjuistheden in de berekening van de WACC vastgesteld. Deze onjuistheden heeft ACM daarom gecorrigeerd bij de beslissing op bezwaar van 15 december 2016[16]. De WACC voor 2017-2017 stijgt als gevolg van deze correcties met 0,3% naar 6,3%. In dit besluit wordt daarom uitgegaan van de bij deze beslissing op bezwaar nader vastgestelde WACC van 6,3%.

2.4.3 FLO/FLP

31. ACM heeft bij besluit van 16 september 2008[17] 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

[12] Kenmerk ACM/DTVP/2015/203244.
[13] Kenmerk ACM/DTVP/2016/205358, verzonden op 22 september 2016.
[14] Kenmerk M26418196/1/20520840.
[15] Kenmerk M26459032/2/20520840.
[16] Kenmerk ACM/DTVP/2016/207692, zie https://www.acm.nl/nl/publicaties/publicatie/16783/ACM-wijzigt-na-bezwaar-de-vergoeding-voor-vermogenskosten-van-het-Loodswezen/
[17] ACM kenmerk 200103/22.

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.[18] Op 29 januari 2013 is het besluit andermaal gewijzigd waarmee het Loodswezen de mogelijkheid heeft gekregen de stortingen uitsluitend voor FLO aan te wenden.[19]

32. Op verzoek van de NLc heeft ACM in het voorjaar van 2016 de mogelijkheid verkend om de FLO/FLP-dotatie voor 2017 - zoals opgenomen in het meerjarenschema van het in vorig randnummer genoemde besluit - op nihil te stellen. Dit met het oog op een ultimo 2018 te verwachten overschot van de FLO/FLP-reservering, dat ook al in de beslissing van ACM tot vaststelling van de loodsgeldtarieven 2016 is voorzien.[20] Op basis van het toen aan ACM uitgebrachte actuariële advies en de daarna door de NLc geactualiseerde informatie zag ACM geen beletsel voor het Loodswezen om in het (bijgestelde) tariefvoorstel uit te gaan van een FLO/FLP-dotatie van 0%.

33. Naar aanleiding van het (bijgestelde) tariefvoorstel met de aldus voorgestelde FLO/FLP-dotatie van 0% heeft ACM vervolgens bij besluit van 22 december 2016 op basis van artikel 27e, tweede lid, Lw bepaald dat de correctiefactor voor de afdracht voor FLO/FLP voor het jaar 2017 22,00% bedraagt. Daaruit volgt dat de dotatie voor de reservering FLO en FLP, gelet op het voornoemde besluit van ACM op grond van artikel 27e, eerste lid, Lw, 0% is. In dit besluit wordt daarom uitgegaan van een FLO/FLP-percentage van 0%.[21]

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.[22] Op 15 mei 2012 heeft ACM de door het CBb gevraagde visie vastgesteld nadat de NLc in de gelegenheid is gesteld te reageren op de conceptvisie. Deze visie is op 24 mei 2012 gepubliceerd onder de naam “Beoordelingskader meest efficiënte werkwijze registerloodsen” (hierna: beoordelingskader).[23]

[18] ACM kenmerk 200127/17.
[19] ACM kenmerk 104368/3.
[20] Zie randnummer 33 van die beslissing, ACM/DTVP/2015/207241.
[21] Zie Besluit tot vaststelling van de correctiefactor FLO/FLP 2017, ACM/DTVP/2016/207879.
[22] CBb 6 december 2010, LJN: BO6669, r.o.3.2.4.
[23] https://www.acm.nl/nl/publicaties/publicatie/7180/Beoordelingskader-meest-efficiente-werkwijze-registerloodsen/.

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 dit beoordelingskader toe bij de vaststelling van de loodsgeldtarieven. Hiertoe wordt in paragraaf 5.2 van dit besluit nader ingegaan op de inhoud van het beoordelingskader. In de paragrafen 5.3 en 5.4 is de beoordeling aan de hand van het beoordelingskader opgenomen.

2.4.5 Relevante jurisprudentie

36. Op 5 september 2013 heeft het CBb uitspraak gedaan in het beroep tegen Tariefbesluit 2010[24], Tariefbesluit 2011[25] en Tariefbesluit 2013[26] 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 de NLc één integraal tariefvoorstel doet, onverlet laat dat de aan dat voorstel ten grondslag liggende totale geraamde kosten de optelsom zijn van de kosten per regio en per zeehavengebied. De werkwijzen en de kosten per regio en zeehavengebied kunnen verschillen. 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 de NLc is om een onderbouwde visie te geven op de efficiëntie van een bepaalde in het tariefvoorstel opgenomen kostenpost, waarbij ACM de NLc 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. Daarbij heeft het CBb overwogen dat de (door ACM toen al toegepaste) verhouding tussen het aantal bruguren en het aantal beschikbaarheidsuren een indicator voor efficiëntie kan zijn. De raming van de directe uren en de beschikbaarheidsuren dient recht te doen aan de werkelijkheid, namelijk dat de totale beschikbaarheid toereikend is om het geraamde aantal schepen te loodsen en daarbij pieken in het scheepvaartaanbod op te kunnen vangen.

[24] CBb 5 september 2013, ECLI:NL:CBB:2013:100.
[25] CBb 5 september 2013, ECLI:NL:CBB:2013:101.
[26] CBb 5 september 2013, ECLI:NL:CBB:2013:102.

3 Het tariefvoorstel van de NLc

3.1 Tariefvoorstel

40. Het door de NLc op 15 juli 2016 ingediende tariefvoorstel liet voor 2017 een generieke tariefstijging ten opzichte van 2016 zien van 0,12%.

41. Het bijgestelde tariefvoorstel van 14 oktober 2016, laat een hogere toename zien ten opzichte van de tarieven voor 2016, namelijk 1,28%.

42. Het verschil tussen het bijgestelde tariefvoorstel en het tariefvoorstel is het gevolg van de volgende factoren:
    - geactualiseerde raming van het aantal te beloodsen scheepsreizen. Het aantal scheepsreizen is lager geraamd dan in het tariefvoorstel;
    - alliantievorming in de containervaart. Dit leidt tot een hogere frequentiekorting;
    - aanpassing kostenverrekening met Vlaams Loodswezen. Dit leidt tot een toename van de kosten voor de Nederlandse Wetschepen;
    - bijstelling van het WACC-percentage van 7,8% naar 6,0%. Dit leidt tot lagere kosten;
    - enkele gehonoreerde claims in het kader van de herstelbesluiten 2014 en 2015.[27] Dit leidt tot een toename van de kosten.
    - herstel van enkele onjuistheden in het tariefvoorstel. Dit leidt tot hogere kosten;
    - aanpassing van de post ‘kosten toezichthouder’. Dit leidt tot lagere kosten.

43. Er zijn nog twee factoren die tot een verschil in het bijgestelde tariefvoorstel en het tariefvoorstel hadden kunnen leiden. Deze zijn echter niet gewijzigd. Het betreft de volgende factoren:
    - kosten van de Tenderdienst Eemshaven
    - het definitieve FLO/FLP-percentage

44. Tussen ACM en de NLc zijn in het verleden afspraken gemaakt over de voorwaarden voor bijstelling van de tarieven op grond van het bijgestelde tariefvoorstel. Belangrijkste voorwaarde is dat er enkel bijstelling plaatsvindt als de geactualiseerde raming van de scheepsreizen en de meest recente cijfers over de kostentoerekening Scheldevaart gezamenlijk leiden tot een bijstelling van minimaal 0,8% (positief of negatief). Voor het tariefvoorstel is daar, in beginsel eenmalig, de aanpassing van de frequentiekorting op grond van de alliantievorming in de containervaart bijgekomen.

[27] Besluiten van ACM van 10 december 2015 naar aanleiding van een uitspraak van het CBb van 9 maart 2015. Daarbij heeft ACM de opdracht gekregen voor de loodsgeldtarieven 2014 een nieuw besluit te nemen. Als gevolg hiervan heeft ACM ook de loodsgeldtarieven voor 2015 opnieuw moeten vaststellen.

45. Voor het tariefvoorstel geldt dus dat de tarieven daadwerkelijk worden aangepast op de geactualiseerde cijfers, als de geactualiseerde raming van de scheepsreizen, de actualisatie van de kostentoerekening Scheldevaart en de gewijzigde frequentiekorting meer bedraagt dan 0,8% (positief of negatief).

46. Aan deze voorwaarde is voldaan.

47. In het onderhavige besluit zal ACM het tariefvoorstel beoordelen zoals de NLc dit - voor zover nodig - op 14 oktober 2016 bijgesteld bij ACM heeft ingediend.

3.2 Consultatie tariefvoorstel

48. 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 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.

49. De regionale overlegcommissies zijn in de periode van 8 juni 2016 (datum toezending) tot 1 juli 2016 geconsulteerd. Naast het indienen van mondelinge zienswijzen zijn partijen in de gelegenheid gesteld om tot 1 juli 2016 schriftelijk hun zienswijzen in te dienen. Tegelijkertijd is ook de Kwaliteitsverantwoording 2015 in de zin van artikel 27j, tweede lid, Lw in consultatie gebracht.

50. Het geconsulteerde tariefvoorstel is onder meer gebaseerd op de macro-economische cijfers van het Centraal Planbureau (CPB), zoals die in maart 2016 zijn gepubliceerd. Tijdens de consultatie zijn partijen geïnformeerd dat het tariefvoorstel eventueel aangepast zou worden aan een mogelijkerwijs bij te stellen raming van enkele posten.

51. De ingebrachte zienswijzen zijn in bijlage 10 van het tariefvoorstel opgenomen. Het betreft de mondelinge zienswijzen zoals weergegeven in de notulen van de op 23 juni 2016 gehouden consultatiebijeenkomst. Vervolgens is namens de Koninklijke Vereniging van Nederlandse Reders (KVNR), de Vereniging van Rotterdamse Cargadoors (VRC), de Vereniging van Zeeuwse Cargadoors (VZC), Groningen Seaports, Havenbedrijf Amsterdam N.V., Havenbedrijf Rotterdam N.V., N.V. Zeeland Seaports, Havenbrancheverenigingen ORAM, de Vereniging van Noord-Nederlandse Scheepskantoren (VNNS) en Deltalinqs een gezamenlijke schriftelijke zienswijze ingediend.

52. Een beoordeling van de consultatie is in paragraaf 4.5 opgenomen.

4 Beoordeling tariefvoorstel door ACM

4.1 Inleiding

53. 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.

54. 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

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

56. De werkzaamheden die de accountant heeft verricht zijn:
    1. Vaststellen of de onderzochte geprognosticeerde informatie als basis heeft gediend voor de door de NLc berekende tarieven die zijn opgenomen in het tariefvoorstel.
    2. Vaststellen of de berekende tarieven 2017 zijn opgesteld volgens de geldende tariefstructuur (‘NTL’).
    3. Vaststellen of het tariefvoorstel is opgesteld in overeenstemming met de vereisten uit de Lw, het Bmr, de Rmr, het KTS en de relevante besluiten van ACM.
    4. Vaststellen van de rekenkundige juistheid van het cijfermateriaal zoals opgenomen in het tariefvoorstel.

57. Bij de controle van het tariefvoorstel heeft de accountant enkele onjuistheden geconstateerd.

58. ACM heeft ingestemd met het voorstel van de NLc om deze onjuistheden in het bijgestelde tariefvoorstel te corrigeren.

59. Dat het (bijgestelde) tariefvoorstel is voorzien van een accountantsverklaring is een wettelijke eis. Deze eis heeft onder andere tot doel om eventuele onjuistheden in de ramingen te signaleren en te corrigeren. De door de accountant geconstateerde onjuistheden in de ramingen dienen dan ook op grond van de Lw gecorrigeerd te worden.

Dergelijke correcties vallen buiten de door ACM en de NLc gemaakte afspraken over de factoren op grond waarvan de NLc het tariefvoorstel kan bijstellen.

60. 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.

61. 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.

62. 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 loodsverrichtingen per tarief en het voorgenomen kwaliteitsniveau (onder a)

Inleiding raming loodsdienstverrichtingen

63. In paragraaf 2.2.1 van het tariefvoorstel is de raming van het aantal loodsverrichtingen opgenomen. Deze raming is aangepast in het bijgestelde tariefvoorstel. In beide gevallen is dezelfde ramingsmethode gevolgd, waarbij de NLc zich baseert op onderzoek en advies van onderzoeksbureau Ecorys.

64. Het doel van de ramingsmethodiek is om tot een zo nauwkeurig mogelijke puntschatting van het aantal loodsreizen te komen. Dat wil zeggen dat beoogd wordt om het verschil tussen het aantal geraamde en gerealiseerde loodsreizen voor 2017 te minimaliseren.

65. In het model van Ecorys wordt een raming gemaakt van het aantal loodsverrichtingen per goederenstroom en per zeehavengebied. Behalve de goederenstromen is ook rekening gehouden met de ontwikkeling van de factoren scheepsgrootte en beladingsgraad, die ook een rol spelen in de raming van het aantal te beloodsen schepen. Voor de raming van de goederenstromen worden acht goederenstromen onderscheiden. Voor elk van deze

goederenstromen heeft Ecorys een specifiek 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.

66. Ecorys heeft het model in het kader van de beoordeling van het (bijgestelde) tariefvoorstel zowel mondeling als schriftelijk aan ACM toegelicht. ACM heeft het door Ecorys ontwikkelde model integraal beoordeeld. Om de raming van het aantal scheepsreizen te optimaliseren heeft ACM inhoudelijke vragen gesteld aan Ecorys aangaande de ramingsmethodiek.

67. In het tariefvoorstel is de raming van het aantal containerschepen gebaseerd op twee separate regressievergelijkingen (één op basis van relevante wereldhandel en één op basis van bruto binnenlands product). ACM constateert dat beide variabelen niet in één regressievergelijking zijn opgenomen. Dit is in lijn met de in het tariefbesluit 2016 vastgestelde afspraak met Ecorys[28].

68. Ten behoeve van het optimaliseren van de raming van het aantal scheepsreizen heeft ACM op basis van de raming van het aantal scheepsreizen voor 2016[29] op 14 maart 2016 een brief[30] met vragen en opmerkingen naar Ecorys gestuurd. In haar reactie[31] op deze brief heeft Ecorys te kennen gegeven waar nodig de opmerkingen van ACM in de septemberraming van het aantal scheepsreizen 2017 te verwerken.

69. Op basis van de maartraming voor het tariefvoorstel heeft ACM bovendien in nadere correspondentie[32], Ecorys gewezen op onjuistheden in met name de raming van het aantal containers. Deze door ACM geconstateerde onjuistheden zijn door Ecorys gecorrigeerd in de septemberraming van de te loodsen scheepsreizen 2017, die is opgesteld voor het bijgestelde tariefvoorstel.

70. ACM heeft tevens de septemberraming op grond van het aantal in 2016 gerealiseerde scheepsreizen ten behoeve van het bijgestelde tariefvoorstel onderzocht. Ook bij deze septemberraming had ACM nog enkele opmerkingen, maar gezien het zeer beperkte effect daarvan op het geraamde aantal loodsreizen (-0,37%) ziet ACM geen aanleiding af te wijken van de door Ecorys gehanteerde raming.

71. ACM acht de raming van de NLc voor het aantal loodsreizen voor 2017 (80.400) een aanvaardbaar uitgangspunt voor het bepalen van de tarieven 2017.

[28] Kenmerk ACM/DTVP/2015/207241, randnummer 59.
[29] Voor het tariefbesluit 2016.
[30] Kenmerk ACM/DTVP/2016/201439.
[31] Kenmerk NL2110-31447.
[32] Kenmerk ACM/DTVP/2016/205392.

Voorgenomen kwaliteitsniveau

72. 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.[33]

73. 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 de NLc, op een dusdanige wijze te worden vastgesteld dat het huidige kwaliteitsniveau ook op de lange termijn in stand kan worden gehouden. Het kwaliteitsniveau dat momenteel wordt geboden, voldoet naar het oordeel van de NLc aan de wensen van de belanghebbenden, zonder dat sprake is van bovenmatige kwaliteit. Het voor 2017 voorgenomen kwaliteitsniveau van de levertijd is gelijk aan het in 2015 gerealiseerde niveau en ook gelijk aan het eerder voor 2016 voorgenomen niveau.

74. Reeds eerder is in overleg met de NLc een indicator ontwikkeld die aangeeft in hoeveel procent van de gevallen loodsdiensten tijdig 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 96% en 97%. Ten opzichte van het tariefvoorstel 2016 is het kwaliteitsniveau in alle regio’s gelijk gebleven.

75. ACM acht de hoogte van de in het tariefvoorstel opgenomen waarden voor de kwaliteitsniveaus per zeehavengebied 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.

76. 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)

77. In paragraaf 4.1 van het tariefvoorstel is de geraamde opbrengst van loodsgeldtarieven voor 2017 opgenomen. Een specificatie van deze raming is opgenomen in bijlage 5 van het tariefvoorstel.

[33] Kamerstukken II 2006-2007, 30 913, nr. 3, p. 15.

78. ACM stelt vast dat de raming van de omzet voor 2017, conform de wettelijke eisen, gebaseerd is op het verwachte aantal loodsverrichtingen in 2017, de samenstelling van het aantal in 2015 gerealiseerde loodsreizen en de tarieven die in 2017 volgens het tariefvoorstel in rekening worden gebracht.

79. Gelet op het voorgaande ziet ACM geen reden om te veronderstellen dat de methode van ramen van de in 2017 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)

80. In paragraaf 2.3 van het tariefvoorstel is de raming van de arbeidsvergoeding voor 2017 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.[34] De ramingen van de verschillende uursoorten zijn per zeehavengebied opgenomen. De ramingen van de reguliere bruguren en de arbeidsvergoeding voor totale indirecte uren zijn ook weergegeven per scheepsklasse.

81. Gelet op het bepaalde in artikel 27c, zesde lid, aanhef en onder c, dient de raming van de arbeidsvergoeding voor 2017 mede gebaseerd te zijn op de daadwerkelijk ontvangen arbeidsvergoeding in 2015. ACM overweegt dat voor de beoordeling hiervan met name de daadwerkelijke urenbesteding van de loodsen in 2015 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 2015 uitgangspunt is geweest voor het tariefvoorstel 2017.

82. Op verzoek van ACM heeft de NLc bij zijn brief van 25 augustus 2016 een raming overgelegd van de inzetbare uren van de registerloodsen voor 2017.[35] Met deze raming is een nadere specificatie gegeven van de inzetbare uren overeenkomstig met de opzet die

[34] 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.
[35] Kenmerk NLC/NH/pdl/4925.

ook in voorgaande jaren is gehanteerd. Hiermee wordt onder meer inzichtelijk hoe het aantal beschikbaarheidsuren (waarin een loods voor oproepen beschikbaar is) zich verhoudt tot het aantal directe uren.

83. In het bijgestelde tariefvoorstel komt de verhouding tussen het aantal beschikbaarheidsuren en het aantal directe uren uit op 1,41 tegenover 1,33 in het tariefvoorstel. ACM constateert dat deze factor, door de afname van het aantal scheepsreizen, is toegenomen ten opzichte van 2016 (was 1,30), maar dat deze niet boven het niveau van 2015 (was 1,50) ligt. ACM ziet daarom geen aanleiding voor een correctie van de beschikbaarheidsuren.

84. 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)

85. De raming van wijzigingen in de kosten van de materiële activa, de geraamde investeringen en het geraamde rendement voor 2017 heeft op dezelfde wijze plaatsgevonden als in het kader van eerdere tariefvoorstellen.

86. In het tariefvoorstel is in paragraaf 2.8 de verloopstaat opgenomen voor het jaar 2017. In bijlage 7 is een nadere onderbouwing van de investeringen opgenomen. ACM heeft de NLc verzocht het verschil in de activawaarden per 1 januari 2017 volgens het tariefvoorstel 2017 en per 31 december 2016 volgens het tariefvoorstel 2016 toe te lichten.[36] Het verschil wordt volgens de NLc verklaard door een verschil tussen de begroting en de realisatie van de investeringen in 2015. Het betreft specifiek het doorschuiven van enkele investeringen met betrekking tot bepaalde vaartuigen van 2015 naar 2016 en later.

87. Ook heeft ACM de stijging van de afschrijvingskosten vaartuigen onderzocht. In paragraaf 2.4.1 van het tariefvoorstel stelt de NLc dat de afschrijvingskosten in 2017 licht stijgen vanwege het vlootvernieuwingsprogramma. ACM heeft de NLc verzocht deze toename nader te onderbouwen en te voorzien van een kwantitatieve toelichting.[37] In het antwoord wees de NLc erop dat in 2016 en in 2017 een nieuwe aluminium tender in gebruik is, respectievelijk, wordt genomen ter vervanging van de grotendeels afgeschreven tenders uit de D-klasse. Voor de nieuwe tenders nemen de afschrijvingskosten toe terwijl de afschrijvingskosten van de oude tenders afnemen. Daarbij leidt een midlife update van de Swath tot een toename van de afschrijvingskosten. Het

[36] Kenmerk ACM/DTVP/2016/205761.
[37] Kenmerk ACM/DTVP/2016/205761.

restant van het verschil wordt verklaard door diverse kleine afnames in afschrijvingskosten.

88. 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

89. In de paragrafen 4.3 en 4.4 van het tariefvoorstel zijn de ramingen weergegeven van de overige omzet.

90. 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 2017 voor de andere tarieven dan de loodsgeldtarieven.

91. 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 het doorbelasten aan derden van huur en huisvestingskosten, het doorbelasten van externe loodsuren en overige opbrengsten. 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”.

92. 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)

93. 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-percentage van 0%. ACM verwijst hiervoor naar paragraaf 2.4.3 van dit besluit.

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

94. In paragraaf 2.10 van het tariefvoorstel is onder de noemer “Algemene kostenbesparing” een overzicht gegeven van verwachte besparingen. Hierin worden voorbeelden genoemd van maatregelen die in voorgaande jaren zijn genomen en die ook de komende jaren kostenbesparingen opleveren.

95. 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.[38] ACM concludeert dat hieraan in het tariefvoorstel is voldaan.

96. 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)

97. 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.

98. Bij het onderhavige besluit worden de tarieven vastgesteld, die zullen gelden vanaf 1 januari 2017. Alle S- en T-tarieven worden met eenzelfde percentage aangepast ten opzichte van de tarieven per 1 januari 2016 .

[38] Kamerstukken II, 30 931, nr. 3, paragraaf 4.2.5.5.

99. 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.

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)

100. 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.[39] In dit geval het jaar 2015. 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.[40]

101. Het te verrekenen verschil tussen de geraamde en de daadwerkelijk uitgevoerde wijzigingen in de kosten van materiële activa en investeringen in 2015, zoals opgenomen in het tariefvoorstel, bedroeg €604.000 euro.[41] Dit bedrag is in het tariefvoorstel in mindering gebracht op de loodsgeldtarieven. ACM heeft vastgesteld dat dit bedrag overeenkomt met het in de financiële verantwoording over 2015 opgenomen bedrag voor de verrekening[42].

102. In het te verrekenen bedrag heeft de NLc de te betalen rente verdisconteerd. In het tariefvoorstel is deze becijferd op €44.000.

103. Gelet op het voorgaande ziet ACM geen aanleiding om 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.

[39] Kamerstukken II, vergaderjaar 2006-2007, nr. 30 913, paragraaf 4.2.5.7, p. 26.
[40] Deze afspraken zijn laatstelijk vastgelegd in de brief van de NLc van 22 maart 2016, kenmerk NLC/NH/4837 en de brief van ACM van 1 april 2016, kenmerk ACM/DTVP/2016/201851.
[41] De daadwerkelijk gerealiseerde kapitaallasten (afschrijvingen, vermogensvergoeding en boekwinsten/-verliezen) in 2015 waren € 604.000,- lager dan geraamd in het Tv 2015. Zie paragraaf 3.3.6 van het tariefvoorstel.
[42] Het bedrag genoemd in de financiële verantwoording 2015 wijkt €1.000 af van het tariefvoorstel. ACM gaat ervan uit dat dit een afrondingsverschil betreft.

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

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

4.4.1 Redelijke tarieven

105. In artikel 4.2 Bmr is bepaald dat een tarief redelijk moet zijn in verhouding tot de geleverde dienst.[43]

106. 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 2015.

4.4.2 Non-discriminatoire tarieven

107. 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.

4.4.3 Kostengeoriënteerde tarieven

108. 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 de tarieven in het BTv voor 2017 op twee punten niet aan deze eis voldoen, te weten de omvang van de frequentiekorting en de vermogenskostenvoet. In de volgende twee paragrafen worden deze punten nader besproken.

109. Na aanpassing aan de opmerkingen van ACM, voldoen de tarieven in de tarieftabellen die bij dit besluit zijn bijgevoegd, wel aan de eis van kostenoriëntatie.

110. Per 1 januari 2014 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-

[43] Zie toelichting bij artikel 4.2 Bmr: Stb. 2007, nr. 561, p. 21.

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.[44]

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

4.4.4 Toepassing frequentiekorting

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

113. In haar brief van 19 december 2016[45] heeft de NLc aangegeven dat de frequentiekorting met ingang van 2017 iets anders wordt toegepast dan in het verleden. In het verleden werd het kortingspercentage voor clusters die gedurende het jaar werden beëindigd, bepaald aan de hand van het daadwerkelijke aantal calls dat het cluster had gerealiseerd in het deel van het jaar waarin het cluster actief was. Vanaf 2017 wordt dit aantal calls geëxtrapoleerd naar het volledige jaar. Daarmee wordt bereikt dat ook een beëindigd cluster het kortingspercentage aangerekend krijgt dat hij ook zou krijgen als het cluster het gehele jaar was blijven bestaan.

114. Deze wijziging houdt verband met het feit dat er momenteel sprake is van een alliantievorming in de containervaart. Deze alliantievorming leidt meestal ook tot nieuwe clusters van schepen. In tegenstelling tot hetgeen in het verleden gebeurde, worden schepen uit opgeheven clusters in de regel opgenomen in nieuw gevormde clusters en blijven ze de Nederlandse havens gewoon bezoeken. De NLc acht het onredelijk als schepen door de overgang van de ene naar de andere alliantie plotseling hun ‘opgebouwde kortingsrechten’ zouden verliezen.

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

116. Wel oordeelt ACM dat de NLc zich bij het ramen van het frequentiekortingspercentage voor de containervaart voor 2017, dat gebruikt is in het BTv, niet heeft gebaseerd op de

[44] Het gaat dus om een toeslag van 30%.
[45] Kenmerk NLC/NH/4998.

meest recente gegevens.[46] ACM oordeelt dat deze raming daarmee niet in lijn is met artikel 27c, zesde lid, van de Loodsenwet. In afwijking van het in het BTv gehanteerde percentage van 31,0 stelt ACM dit percentage vast op 30,5. Deze raming is voor 25% gebaseerd op de realisatie over 2016 (tot en met november, herberekend naar jaarbasis)[47] en voor 75% op de raming die Ecorys in opdracht van de NLc heeft opgesteld.

117. De tarieftabellen in de bijlagen van dit besluit zijn mede gebaseerd op deze wijziging.

4.4.5 Vermogenskostenvoet

118. ACM heeft vastgesteld dat de verrekening van de vermogensvergoeding in het tariefvoorstel is gebaseerd op het percentage vermogenskosten van 7,8%. In het bijgestelde tariefvoorstel is deze verrekening aangepast en gebaseerd op het percentage vermogenskosten van 6,0%, zoals dat was bepaald bij het WACC-besluit voor de periode 2017-2019 van 15 september 2016. Bij de beslissing op bezwaar van 15 december 2016 is de WACC nader vastgesteld op 6,3%.[48]

119. De tarieftabellen in de bijlagen van dit besluit zijn mede gebaseerd op deze wijziging.

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

120. Zoals in paragraaf 3.2 is weergegeven is voor alle regio's op 23 juni 2016 een consultatiebijeenkomst belegd. Tijdens deze bijeenkomst hebben de organisaties als bedoeld in artikel 1 en 2 Rmr hun mondelinge zienswijzen kunnen geven op het tariefvoorstel. Daarnaast zijn bedoelde organisaties in de gelegenheid gesteld een schriftelijke zienswijze te geven. In bijlage 10 van het tariefvoorstel heeft de NLc haar overwegingen omtrent deze ingebrachte zienswijzen opgenomen. 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

121. 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.

[46] Deze raming is gebaseerd op een rapport van Ecorys met als titel 'Impact van de alliantievorming op de containervaart en frequentiekorting' van 8 september 2016.
[47] Het percentage in het BTv was voor 25% gebaseerd op de realisatie over 2015.
[48] Zie randnummer 30.

122. 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.

123. ACM heeft het tariefvoorstel getoetst aan deze bepaling. ACM oordeelt dat is voldaan aan artikel 4.1 Bmr.

124. 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

125. 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.[49] ACM heeft tot en met het tariefvoorstel voor 2014 Ernst & Young laten onderzoeken of dit het geval is.[50]

126. Uit deze onderzoeken is steeds naar voren gekomen dat er geen kruissubsidiëring plaatsvindt van inkomsten uit gereguleerde activiteiten voor de Nederlandse havens naar niet-gereguleerde activiteiten voor de Vlaamse Scheldehavens. Gelet op deze consistente uitkomsten zag ACM vanaf het tariefbesluit 2015 geen aanleiding om dit onderzoek jaarlijks uit te laten uitvoeren. Dit paste ook in het streven naar een beperking van de administratieve lasten. Omdat de NLc op 24 december 2015 een nieuwe samenwerkingsovereenkomst heeft gesloten met het Vlaamse gewest over de loodsdienstverlening voor de Vlaamse Scheldehavens, heeft ACM besloten voor het tariefvoorstel 2017 opnieuw onderzoek te laten doen door Ernst & Young. Uit het rapport van Ernst & Young blijkt dat ook onder de nieuwe afspraken geen sprake is

[49] Kamerstukken II, 2006-2007, 30 931, nr. 3 p. 25.
[50] 104139/56.

kruissubsidiëring van inkomsten uit de loodsenactiviteiten voor de Nederlandse havens naar de loodsenactiviteiten voor de Vlaamse Scheldehavens.[51]

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

4.8 Conclusie

128. 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

129. 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.[52]

130. 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

131. Het al in paragraaf 2.4.4 genoemde beoordelingskader is opgesteld conform het uitgangspunt van de wetgever dat het Loodswezen zal moeten streven naar een zo groot mogelijk aantal bruguren (directe uren) en een zo gering mogelijk aantal wachturen en beschikbaarheidsuren (indirecte uren). Daarnaast heeft de wetgever overwogen, dat het Loodswezen jaarlijks ernaar moet streven om kosten te besparen. Als gevolg daarvan moet de NLc in het tariefvoorstel aangeven op welke wijze het voorgaande kan worden bereikt. Oftewel, het tariefvoorstel dient inzichtelijk te maken op welke wijze het Loodswezen zijn werkzaamheden zodanig inricht dat dit bijdraagt aan de meest efficiënte werkwijze van de registerloodsen.

[51] Kenmerk 2016310044.
[52] CBb 6 december 2010, ECLI:NL:CBB:BO6669, r.o. 3.2.4.

132. 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.

133. 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 geïndexeerd. De uitkomsten van de indicatoren geven een eerste beeld van de ontwikkeling van de efficiëntie van de werkwijze op de hoofdprocessen van het Loodswezen.

134. 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 de NLc wordt echter verwacht dat hij kan toelichten wat de achtergrond en de oorzaak is van een eventuele verslechtering of verbetering van de efficiëntie van de werkwijze op basis van de indicatoren.

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

136. 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.

137. 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.[53] 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

138. ACM stelt op basis van de eerste fase van het onderzoek vast dat voor het (bijgestelde) tariefvoorstel geldt dat vier efficiëntie-indicatoren verslechteren (toenemen) ten opzichte van het Tariefbesluit 2016. Hieronder wordt deze conclusie toegelicht. Een verslechtering van de indicatoren kan duiden op een verslechtering van de efficiëntie van de werkwijze van de registerloodsen. Dit wordt in paragraaf 5.4 nader onderzocht.

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

[53] CBb 6 december 2010, ECLI:NL:CBB: BO6669.

Omschrijving indicator	Berekening
Indicator totale proces	Totale kosten exclusief FLO en FLP en exclusief Scheldevaart / totaal aantal geloodste scheepsreizen exclusief Scheldevaart
Indicator primair proces	Totale arbeidsvergoeding inclusief Scheldevaart[54] / arbeids-vergoeding directe uren inclusief Scheldevaart
Indicator secundair proces	a. totale kosten beloodsen en plannen exclusief afschrijvingskosten vaartuigen en onderhoudskosten vaartuigen b. totale kosten beloodsen en plannen exclusief afschrijvingskosten vaartuigen en onderhoudskosten vaartuigen / totaal aantal geloodste scheepsreizen c. totale kosten afschrijvingen vaartuigen en onderhoudskosten vaartuigen d. totale kosten afschrijving vaartuigen en onderhoudskosten vaartuigen / totaal aantal geloodste scheepsreizen
Indicator overhead	(overige regionale kosten + overige landelijke kosten) / (arbeidsvergoeding loodsen + kosten beloodsen en plannen)
Indicator beroepsorganisatie	kosten NLc + kosten Regionale Loodsencorporatie + kosten Stichting Opleiding en Deskundigheidsbevordering Registerloodsen (STODEL)

Tabel 1, indicatoren en berekeningswijzen.

140. In tabel 2 zijn de uitkomsten op basis van het (bijgestelde) tariefvoorstel en het (bijgestelde) tariefvoorstel 2016 per indicator vergeleken. Bij de berekening van de indicatoren is de wijze van indexering van kosten toegepast zoals vastgelegd in het beoordelingskader.

[54] Totale arbeidsvergoeding (inclusief Scheldevaart) is de optelsom van arbeidsvergoeding directe uren, arbeidsvergoeding indirecte uren en afrekening samenwerking Scheldevaart).

Indicatoren	Verschil 2017-2016	Bijgesteld Tv 2017	Bijgesteld Tv 2016
Totale proces	+4%	1,98	1,90
Primair proces	0%	2,19	2,19
Secundair proces a.	-1%	40.500*	41.000*
Secundair proces b.	+3%	0,503	0,490
Secundair proces c.	+5%	13.600*	12.900*
Secundair proces d.	+9%	0,169	0,154
Overhead	0%	0,175	0,175
Beroepsorganisatie	-1%	3.590*	3.610*

Tabel 2, uitkomsten per indicator voor 2017 vergeleken met 2016 (in €1.000)*

141. Uit tabel 2 volgt dat de indicator van het totale proces is verslechterd ten opzichte van het voorgaande jaar. Dit was voor ACM aanleiding om nader onderzoek te doen naar de kostenontwikkelingen.

142. De indicator voor het primaire proces heeft dezelfde waarde als in het bijgestelde tariefvoorstel 2016. De verhouding tussen de directe loodsuren en de inzetbare loodsuren is dus gelijk gebleven. ACM heeft de ontwikkeling van de onderliggende kostenposten nader geanalyseerd en op basis daarvan geen aanleiding gezien voor nader onderzoek.

143. Uit tabel 2 blijkt dat de indicator voor het secundair proces a. licht verbetert en de indicator secundair proces b. verslechtert ten opzichte van het bijgestelde tariefvoorstel 2016. ACM heeft hierin aanleiding gezien om de ontwikkeling van deze kosten nader te analyseren.

144. ACM constateert dat de indicatoren secundair proces c. en d. zijn verslechterd ten opzichte van het bijgestelde tariefvoorstel 2016. De ontwikkeling van deze indicatoren was voor ACM aanleiding om vragen te stellen aan de NLc.

145. De indicator overhead blijft gelijk aan de waarde in het bijgestelde tariefvoorstel 2016, zoals blijkt uit tabel 2. ACM heeft de ontwikkeling van de onderliggende kostenposten nader geanalyseerd en op basis daarvan geen aanleiding gezien voor nader onderzoek.

146. Ten slotte blijkt uit tabel 2 dat de indicator beroepsorganisatie licht is verbeterd ten opzichte van het bijgestelde tariefvoorstel 2016. Ondanks deze verbetering heeft ACM de ontwikkeling van de onderliggende kostenposten onderzocht en op basis daarvan aanleiding gezien om vragen aan de NLc te stellen.

5.4 Tweede fase van het onderzoek

5.4.1 Efficiëntie totale proces

147. De indicator voor het totale proces is in het bijgestelde tariefvoorstel met 4% toegenomen ten opzichte van het bijgestelde tariefvoorstel 2016. Deze toename is enerzijds het gevolg van de toename van de totale kosten excl. FLO/FLP en anderzijds van de afname van de raming van het aantal scheepsreizen.

148. Bij een gelijkblijvend aantal scheepsreizen (zoals geraamd in bijgesteld tariefvoorstel 2016) en de totale kosten excl. FLO/FLP zoals geraamd in het bijgestelde tariefvoorstel zou de index gelijk zijn gebleven in plaats van met 4% gestegen. Bij een gelijkblijvend niveau van totale kosten excl. FLO/FLP (zoals geraamd in het bijgestelde tariefvoorstel 2016) en het geraamde aantal scheepsreizen zoals geraamd in het bijgestelde tariefvoorstel zou de index met 3% zijn gestegen in plaats van met 4%. De verslechtering van de indicator is dus primair het gevolg van de lagere raming van het aantal scheepsreizen in 2017 ten opzichte van 2016. De totale kosten excl. FLO/FLP zijn licht toegenomen, ondanks de daling van het aantal scheepsreizen.

149. Een belangrijke verklaring voor de toename van de totale kosten excl. FLO/FLP is de toename van de totale arbeidsvergoeding. In het tariefvoorstel is de arbeidsvergoeding met 4,3% gestegen ten opzichte van 2016. Dit is het gevolg van vier factoren. Ten eerste neemt de arbeidsvergoeding toe als gevolg van indexering op basis van het CBS indexcijfer CAO-lonen (60% verklarend). Ten tweede neemt de arbeidsvergoeding toe door een transitie naar meer hogere uurklassen (ongeveer 26,7% verklarend). Ten derde is er een toename in het aantal uren (ongeveer 6,7% verklarend). Deze toename in het aantal uren is primair het gevolg van een stijging van het aantal bijzondere bruguren.[55] Het aantal bijzondere bruguren laat zich moeilijk ramen, daarom is de raming van het aantal bijzondere bruguren gebaseerd op de realisatie van 2015. Ten slotte neemt de arbeidsvergoeding toe door een lagere toerekening aan de Scheldevaart (ongeveer 6,7% verklarend).

150. In het bijgestelde tariefvoorstel daalt de arbeidsvergoeding wel, met ongeveer 0,2% ten opzichte van het tariefvoorstel. Dit is het gevolg van de bijstelling van de raming van het aantal te loodsen scheepsreizen.

151. Op basis van bovenstaande analyse is ACM van oordeel dat de efficiëntie van het totale proces niet structureel verslechtert.

[55] Paragraaf 2.3.4 van het Tariefvoorstel.

5.4.2 Efficiëntie secundair proces a. en b.

152. De kosten beloodsen en plannen zijn de kosten die gemaakt worden om de loodsen tijdig aan en van boord van de te loodsen schepen te brengen respectievelijk af te halen. Deze kosten dienen zo laag mogelijk te zijn om de loodsdienstverlening te realiseren.[56]

153. Uit tabel 2 blijkt dat de indicator secundair proces a. is afgenomen met 1% ten opzichte van het Tariefbesluit 2016. Dit betekent dat de totale kosten beloodsen en plannen exclusief afschrijvingskosten vaartuigen en onderhoudskosten vaartuigen zijn gedaald. Zoals blijkt uit de stijging van de indicator secundair proces b. (+3%) was de daling van deze kosten beperkt in verhouding tot de daling van het aantal scheepsreizen.

154. In het (geïndexeerde) bijgestelde tariefvoorstel liggen de kosten beloodsen en plannen €0,5 miljoen lager dan in 2016. Uit het tariefvoorstel[57] blijkt dat zich een daling in kosten heeft voorgedaan voor de post kosten technische dienst en voor de post kosten bemanning vaartuigen. De belangrijkste stijgingen hebben betrekking op de post kosten helikopter en de post overige vervoerskosten. De kosten helikopter stijgen door een toename van het verwachte aantal vlieguren in zeehavengebied Rotterdam-Rijnmond ten opzichte van 2016. Voor de overige vervoerskosten geldt dat deze voornamelijk bestaan uit vaste contracten die niet direct aan de raming van het aantal scheepsreizen kunnen worden aangepast. De resterende posten tonen slechts kleine verschillen ten opzichte van 2016.

155. ACM dient bij de beoordeling van de efficiëntie van de kosten beloodsen en plannen in overweging te nemen dat deze kosten slechts beperkt kunnen meebewegen met schommelingen van het aantal loodsverrichtingen.[58] Een aanzienlijk deel van de kosten beloodsen en plannen heeft namelijk een vast karakter. Echter, de efficiëntie kan op de lange termijn door investeringen beïnvloed worden.

156. Gelet op het voorgaande ziet ACM geen aanleiding te veronderstellen dat de kosten van beloodsen en plannen niet bijdragen aan het bereiken van de meest efficiënte werkwijze.

5.4.3 Efficiëntie secundair proces c. en d.

157. De indicator secundair proces c. is met 5% toegenomen ten opzichte van het bijgestelde tariefvoorstel 2016. De afschrijvingskosten vaartuigen zijn in het bijgestelde tariefvoorstel

[56] Paragraaf 4.4.5 van het beoordelingskader.
[57] Paragraaf 2.4 van het Tariefvoorstel.
[58] Paragraaf 4.4.5 van het beoordelingskader.

met 0,67% gedaald ten opzichte van het (geïndexeerde) bijgestelde tariefvoorstel 2016. De onderhoudskosten vaartuigen zijn in het bijgestelde tariefvoorstel met 19,79% toegenomen ten opzichte van het (geïndexeerde) bijgestelde tariefvoorstel 2016. Het grootste deel van de stijging van de indicator secundair proces c. is dus het gevolg van een stijging van de onderhoudskosten. Overigens zijn de onderhoudskosten vaartuigen licht gedaald in het bijgestelde tariefvoorstel ten opzichte van het tariefvoorstel, met -2,12%.

158. ACM zal de ontwikkeling van de onderhoudskosten nader belichten.

159. Zoals blijkt uit de schriftelijke ingebrachte zienswijze van de te consulteren partijen, door de NLc gerapporteerd in bijlage 10.a van het tariefvoorstel, constateerden ook partijen de toename van de onderhoudskosten. Zij hebben erop gewezen dat in de rapportage van de NLc een toelichting op deze stijging ontbreekt. In zijn reactie op deze zienswijze stelt de NLc dat er conform aan het KTS 2016-2018 een voorziening groot onderhoud wordt gevormd. Echter, in het jaar van een periodieke dokbeurt voor vaartuigen kunnen de onderhoudskosten hoger zijn dan in andere jaren. De NLc geeft aan dat een periodieke dokbeurt van een P-klasse vaartuig een grotere impact heeft dan een dokbeurt van een tender. Het eerste vaartuig van de P-klasse zal in 2017 een 5-jaarlijkse dokbeurt ondergaan. Bovendien stelt het NLc dat de onderhoudskosten van de P-klasse toenemen, aangezien de vaartuigen inmiddels enkele jaren in dienst zijn. De toename van de onderhoudskosten P-klasse verklaart 77,67% van de toename in de bruto (incl. Scheldevaart) onderhoudskosten in het tariefvoorstel, aldus de NLc.

160. Tezamen verklaren de mutaties in onderhoudskosten en afschrijvingskosten de verslechtering van de indicator secundair proces c. Gelet hierop acht ACM deze toename in voldoende mate door de NLc verklaard.

161. De indicator secundair proces d. neemt in het bijgestelde tariefvoorstel met 9% toe ten opzichte van het bijgestelde tariefvoorstel 2016. Deze toename is 4 procentpunt hoger dan de toename van de indicator secundair proces c. Dit is het gevolg van de lagere raming van het aantal scheepsreizen in het tariefvoorstel (en het bijgestelde tariefvoorstel) ten opzichte van het bijgestelde tariefvoorstel 2016.

162. ACM concludeert dat er geen sprake is van een structurele verslechtering van de efficiëntie.

5.4.4 Efficiëntie beroepsorganisatie

163. De indicator beroepsorganisatie is met 1% gedaald in het bijgestelde tariefvoorstel ten opzichte van het bijgestelde tariefvoorstel 2016. De kosten beroepsorganisatie dienen ten dienste te staan aan de uitvoerende processen en dus niet te ver uit de pas te lopen.

164. ACM heeft de mutaties van de verschillende componenten van de indicator beroepsorganisatie geanalyseerd. De kosten NLc in het bijgestelde tariefvoorstel zijn afgenomen met 29,72% ten opzichte van het (geïndexeerde) bijgestelde tariefvoorstel 2016. De kosten RLc zijn toegenomen met 29,14%. De kosten STODEL zijn toegenomen met 11,11%.

165. Naar aanleiding van de mutaties van de kosten NLc en RLc in het tariefvoorstel ten opzichte van het bijgestelde tariefvoorstel 2016 heeft ACM vragen gesteld aan de NLc[59]. In de vragenbrief heeft ACM de NLc verzocht een gekwantificeerde toelichting op de kostenmutaties te verschaffen.

166. Met betrekking tot de kosten NLc stelt de NLc dat deze dalen met €317.000 in het tariefvoorstel (t.o.v. het bijgestelde tariefvoorstel 2016). De NLc constateert dat deze mutatie onder meer wordt verklaard door: daling van de post internationale ontwikkelingen, daling van de post pr en representatie en een daling van de post advieskosten. Bovendien stelt de NLc dat zij eind 2016 over een eigen vermogen beschikt dat hoger is dan het niveau dat noodzakelijk wordt geacht. Het verschil is in mindering gebracht op de kosten NLc. Het restant van de daling kosten NLc betreft kleine mutaties.

167. Met betrekking tot de kosten RLc stelt de NLc dat de stijging van kosten voor een groot deel afkomstig is van de regio Rotterdam-Rijnmond en dat deze verband houdt met de organisatie van een internationaal loodsencongres. Het restant van de stijging betreft kleine mutaties.

168. Ten opzichte van het tariefvoorstel hebben zich in het bijgestelde tariefvoorstel geen substantiële wijzigingen voorgedaan in de kosten NLc en RLc. Er was voor ACM dus geen aanleiding voor verdere vragen naar aanleiding van het bijgestelde tariefvoorstel.

169. Voor de kosten STODEL heeft zich in tegenstelling tot de kosten NLc en de kosten RLc wel een substantiële wijziging voorgedaan in het bijgestelde tariefvoorstel ten opzichte van het tariefvoorstel 2017. Er is een toename van 11,11% waar te nemen. In haar brief bij het

[59] Kenmerk ACM/DTVP/2016/205761.

indienen van het tariefvoorstel gaf de NLc aan dat er een post met betrekking tot opleidingskosten ten onrechte niet in de begroting was verwerkt en daarmee ook niet in het tariefvoorstel. ACM verwijst naar paragraaf 4.2 van dit besluit.

170. ACM acht hiermee de indicator beroepsorganisatie voldoende onderzocht en acht de begroting van kosten NLc, RLc en STODEL voldoende onderbouwd.

171. ACM concludeert dat er geen sprake is van een structurele verslechtering van de efficiëntie.

5.5 Conclusie

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

6 Vaststelling van de tarieven

6.1 Inleiding

173. Gelet op hetgeen hiervoor is overwogen, ziet ACM aanleiding op twee punten af te wijken van de door de NLc voorgestelde tarieven conform het (bijgestelde) tariefvoorstel, te weten de WACC en de omvang van de geraamde frequentiekorting.

174. ACM stelt voor het kalenderjaar 2017 de tarieven vast:
- ingevolge artikel 27f, eerste lid Lw juncto artikel 4.7, eerste lid Bmr: de S-, T-, T-speciaal- en A-tarieven alsmede de loodsvergoedingen;
- ingevolge artikel 27f, eerste lid Lw juncto artikel 4.7, tweede lid Bmr: het schema voor de frequentiekorting; en
- ingevolge artikel 27f, eerste lid Lw: de betalingskorting vanwege de automatische incasso.

175. Op basis van het bovenstaande stijgen de loodsgeldtarieven generiek met 1,42% ten opzichte van de loodsgeldtarieven voor 2016.

6.2 De loodsgeldtarieven

176. 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-tarief voor de overige havens. Deze tarieftabellen zijn door ACM geverifieerd.

177. In verband met de aanpassingen van de WACC (zie de paragrafen 2.4.2 en 4.4.5) en van de frequentiekorting (zie paragraaf 4.4.4) heeft ACM de NLc verzocht om gewijzigde tarieftabellen. Deze tabellen, die zijn opgenomen in de bijlagen bij dit besluit, heeft ACM als uitgangspunt genomen voor de vaststelling van de loodsgeldtarieven op grond van artikel 27f, eerste lid Lw juncto artikel 4.7, eerste lid, Bmr.

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

178. 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 2017.

S- en T-tarief Noordelijke havens – verhalend

179. 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 2017.

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

180. 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 2017.

S- en T-tarief overige havens – verhalend

181. 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 2017.

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

182. 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 2017.

6.3 Schema voor de frequentiekorting

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

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

185. Zoals blijkt uit het tariefvoorstel hebben de geconsulteerde partijen gezamenlijk aan de NLc verzocht om deze overgangsregeling voor 2017 te continueren.[60] De NLc heeft daarom voorgesteld het schema voor de frequentiekorting, zoals dat gold voor 2016, ook voor 2017 toe te passen. ACM stemt hiermee in.

186. 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 2017.

6.4 Factoren voor bijzondere situaties en aanvullende loodsdiensten

187. 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.

188. 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 2017.

[60] Zie paragraaf 1.3, onderdeel (f) op p. 9 van het tariefvoorstel.

6.5 Loodsvergoedingen

189. Ingevolge artikel 27f, eerste lid Lw juncto artikel 4.7, eerste lid, Bmr stelt ACM tevens de loodsvergoedingen vast.

190. 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 2017.

6.6 Betalingskorting vanwege automatische incasso

191. 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 2017.

7 Besluit

192. ACM besluit, gelet op het voorgaande, om op basis van artikel 27f, eerste lid, Lw en artikel 4.7 Bmr voor het kalenderjaar 2017 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.

Autoriteit Consument en Markt
namens deze,

w.g.

dr. F.H. Don
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.