

Vergaderjaar 2007–2008

30 913

Wijziging van de Loodsenwet en enige andere wetten in verband met de invoering van markttoezicht op het aanbod van dienstverlening door registerloodsen en een herziening van de loodsgeldtariefstructuur (Wet markttoezicht registerloodsen)

C

MEMORIE VAN ANTWOORD

Ontvangen 1 november 2007

1. Inleiding

- (1) De leden van de CDA-fractie wijzen er op dat in het wetsvoorstel, in afwijking van het advies van de Raad van State, geen goedkeuringsbevoegdheid van de Minister van Verkeer en Waterstaat is opgenomen op de tarieven. Die keuze heeft bij deze leden de vraag opgeroepen welke ruimte de minister heeft om publieke opvattingen zo nodig dwingend op te leggen indien de gewenste resultaten in redelijk overleg niet kunnen worden verkregen. Dit geldt bijvoorbeeld ten aanzien van de datum van het prepensioen of een aanvaardbare hoogte van de honorering binnen dit publieke domein. Deze leden vragen zich af of het sectorspecifieke toezicht van de NMa zo ver gaat dat de wenselijk geachte veranderingen kunnen worden gerealiseerd.

Een goedkeuringsbevoegdheid van de minister van Verkeer en Waterstaat ten aanzien van besluiten van de raad van bestuur van de NMa tot vaststelling van de loodsgeldtarieven in enig kalenderjaar zou onvoldoende zijn om de door de leden van de CDA-fractie bedoelde onderwerpen, de ingangleeftijd voor het prepensioen en de hoogte van de honorering, te beïnvloeden. Mijn inziens was het ook niet de bedoeling van de Raad van State om de primaire en secundaire arbeidsvoorwaarden van loodsen met behulp van de door dat college bepleitte goedkeuringsbevoegdheid te beïnvloeden. Het voorgestelde toezicht van de NMa is immers niet gericht op het beïnvloeden van de arbeidsvoorwaarden. Indien dit noodzakelijk zou zijn, dan is daarvoor een verdergaand wetsvoorstel noodzakelijk en daarvan is in dit stadium afgezien. Dat is gebeurd omdat bij de verzelfstandiging van het Loodswezen in 1988 met het collectief van de toentertijd in de verzelfstandiging betrokken loodsen afspraken zijn gemaakt over de arbeidsvoorwaarden met een zodanig karakter dat daarvan ook thans nog niet zonder juridische bezwaren kan worden afgeweken. Dat wil echter niet zeggen dat die arbeidsvoorwaarden daarmee geheel buiten elk debat moeten blijven. De wetgeving over openbaarmaking van inkomens in de publieke sector, en de verplichting van Nederlandse loodsen-corporatie transparantie te verschaffen over alle kosten, met inbegrip van de kosten van de arbeidsvoorwaarden, bevordert wel een discussie over de arbeidsvoorwaarden van registerloodsen. Ik meen overigens dat de

registerloodsen niets in de weg staat de prepensioenleeftijd vrijwillig te herzien.

- (2) De leden van de CDA-fractie achten de vraag naar de doorzetting-smacht relevant, gelet op de lange termijn van de voorgestelde regeling. Zij stellen dat indien tot meer marktwerking zal worden overgegaan, dan ook de noodzaak geldt tot regeling van een aantal publieke belangen, ten aanzien van de veiligheid, het bevorderen van grensoverschrijdende samenwerking en de flexibilisering van de loodsplicht. Deze leden vragen zich af of het beschikbaar hebben van een goedkeuringsbevoegdheid een noodzakelijke ondersteuning is voor het realiseren van dergelijke publieke doeleinden.

Het is juist dat indien zou worden besloten tot (meer) marktwerking over te gaan bij het loodsen van zeeschepen, de door de leden van de CDA-fractie genoemde betrokken publieke belangen inderdaad een behoorlijke regeling verdienen. Een enkele goedkeuringsbevoegdheid van de Minister van Verkeer en Waterstaat op tariefbesluiten van de NMa is daarvoor echter onvoldoende. Waarborging van de veiligheid behoeft een afzonderlijke wettelijke regeling. De grensoverschrijdende samenwerking moet worden gegrond op verdragen en ook de flexibilisering van de loodsplicht behoeft een wettelijke regeling in een wijziging van het Loodsplichtbesluit.

- (3) De leden van de VVD-fractie vragen de minister duidelijk uiteen te zetten waarom het monopolie tot 2019 moet door lopen. Is het niet zo dat de financiële last van het pensioen op 55 jaar aanmerkelijk kleiner blijkt te zijn dan eerder gedacht? Pensioen op 55-jarige leeftijd is toch ook niet van deze tijd, laat staan passend in 2019? Waarom kan de rekening hiervoor niet in belangrijke mate bij de loodsen worden neergelegd?

Uit het rapport van professor Koopmans¹ blijkt dat het kapitaal, met zekere aannames over het rendement op het vermogen, in 12 à 13 jaar kan worden opgebouwd. Aangezien rendementen uit het verleden geen garanties voor de toekomst geven, is besloten een termijn van 15 jaar aan te houden vanaf 2004. Hierbij zij aangegeven dat dit echt een maximale termijn is, die mede bepaald is om tegemoet te komen aan de afschrijvingsperiode van het beloodsingsmaterieel. Indien het kapitaal eerder is volgestort, heeft dat natuurlijk een positief effect op het tarief. De tariefscomponent voor de affinanciering van de prepensioenproblematiek bedraagt landelijk 22%, maar kent een zodanig regionale verdeling dat de grootste havens de hoogste bijdrage leveren. De NMa zal zeer nauwlettend toezicht houden op de opbouw van het kapitaal. Gezien de huidige maatschappelijke discussie over verhoging van de pensioneringsleeftijd en afschaffing van prepensioenen, lijkt een prepensionering van loodsen op 55-jarige leeftijd inderdaad vreemd. Rechtstreeks ingrijpen in deze arbeidsvoorwaarde is, zoals hierboven is aangegeven, echter niet mogelijk vanwege de bij de verzelfstandiging gedane toezeggingen. Daarnaast blijkt uit een TNO-rapport dat de functie van loods substantieel bezwarend is. Beide argumenten maken dat ik niet kan ingrijpen in deze specifieke arbeidsvoorwaarde. Desalniettemin ben ik van mening dat de loodsen het vrijwillig langer doorwerken mogelijk zouden moeten maken. De loodsen hebben de bevoegdheid om de toepasselijke verordening te wijzigen.

- (4) De leden van de PvdA-fractie hebben enige vragen en opmerkingen gemaakt over de algemene uitgangspunten van het wetsvoorstel. Zij tekenen ten aanzien van de bevoegdheid van de raad van bestuur van de NMa om bestuurlijke boetes op te leggen aan dat bij boeteplegging sprake moet zijn van verwijtbaar gedrag. Verder vragen zij,

¹ Eindrapport Staat der Nederlanden / Loodswezen, Prof.dr L. Koopmans. 17 maart 2004.

onder verwijzing naar de brief van het Loodswezen van 16 juni 2007, of de minister met hen van oordeel is dat een periode van twee maanden te kort is voor de vaststelling van het kostentoerekeningsmodel en dat overschrijding van deze termijn dan ook niet tot een boete mag leiden.

Door in de voorgestelde artikelen 45f, 45g en 45h van de Loodsenwet telkens te verwijzen naar de relevante bepalingen van de Mededingingswet is verzekerd dat de eis van verwijtbaarheid bij het opleggen van een bestuurlijke boete ook geldt in dit wetsvoorstel. Wat de termijn betreft waarbinnen het kostentoerekeningssysteem voor de eerste maal na inwerkingtreding van de wet moet zijn vastgesteld merk ik het volgende op. Indien het wetsvoorstel tijdig voor de beoogde datum van inwerkingtreding (1 januari 2008) wordt vastgesteld is er, blijkens een door de NMa aan mij voorgelegde planning, voldoende tijd het kostentoerekeningssysteem tijdig vast te stellen volgens de in wet vastgelegde procedures. Verder moet worden bedacht dat er in de lange aanloop naar de inwerkingtreding van het wetsvoorstel al het nodige is gedaan door het Loodswezen en de NMa om de noodzakelijke beslissingen te kunnen nemen. Verder zal namens mij in de Nationale Havenraad een duidelijk beroep op de medeverantwoordelijkheid van de havens en het scheepvaartbedrijfsleven worden gedaan voor een goede invoering van de nieuwe wetgeving. Overigens is de termijn van artikel V van het wetsvoorstel alleen bedoeld voor de eerste vaststelling van het kostentoerekeningssysteem na inwerkingtreding van de wet. Overschrijding van die specifieke termijn, die maar voor één geval is bedoeld, is geen beboetbaar feit.

(5) De leden van de PvdA-fractie hebben begrip voor het voorstel van het kabinet om de beoogde marktwerking op te schorten tot 1 januari 2019, zodat de sector de gelegenheid krijgt de problematiek rond de prepensioenen en de kruissubsidiëring op te lossen. Het dossier roept echter ook de vraag op of marktwerking in deze sector überhaupt wenselijk en mogelijk is. Dit leidt tot een aantal hieronder vermelde meer principiële vragen. Een van de belangrijkste argumenten voor het invoeren van het wetsvoorstel, aldus de leden van de SP-fractie, is dat de loodsgeldtarieven uit de hand dreigen te lopen, een ontwikkeling die moet worden voorkomen door de NMa een dwingende rol te geven bij het vaststellen van de tarieven. Hoe valt de noodzaak van deze ingreep te verdedigen als blijkt uit het Jaarbericht 2006 van het Loodswezen (pagina 10) dat de loodsgeldtarieven tussen 1995 en 2006 met niet meer dan 10% zijn gestegen en tot de laagste horen van de havengebieden in de Le Havre-Hamburg range (zie ook de brief van de minister van Verkeer en Waterstaat aan de Tweede Kamer d.d. 23 januari 2006, Kamerstuk 29 862, nr. 4)?

Mijn bevoegdheid tot het vaststellen van de tarieven in combinatie met een wettelijk verankerde index en het jaarlijkse overleg in de Overleggroep Loodsgeldtarieven (LOT) heeft een zeker effect op de tarieven gehad. Wat echter onvermeld blijft, is dat de zeescheepvaart door de toegenomen wereldhandel is gegroeid en – nog belangrijker – de schepen steeds groter zijn geworden. Deze twee autonome ontwikkelingen in combinatie met een verouderde tariefstructuur die juist van deze grote schepen een hoog loodsgeld verlangt, maken dat, ondanks de stijging van het macrotarief van circa 10%, het totale arbeidsinkomen van de loodsen met meer dan 10% is gestegen. Dit is mede de reden om het uurtarief van de loodsen te fixeren.

De stijging van het tarief met niet meer dan macro 10% wordt deels veroorzaakt door de invoering van de frequentiekorting. Deze korting werd ingevoerd nadat de eisen voor een verklaring van vrijstelling van de loodsplicht in de wetwijziging van 1995 werden versoepeld. Door deze

versoepeling dreigden de reders zo veel mogelijk met zg. verklaringhouders (eigen kapiteins als verklaringhouder op frequent komende schepen) te gaan werken. Om dit tij te keren heeft het Loodswezen een frequentiekorting ingevoerd.

Voorts gaat het niet zozeer om de hoogte van de tarieven, hoewel die voor de grote containerschepen juist wel te hoog zijn, als wel om de verdeling van de tarieven over de segmenten van de scheepvaart en bijgevolg over de regio's. Het niet bestaan van kostenconforme tarieven en het ontbreken van transparantie in die (regionale) kosten, heeft tot de roep om marktwerking geleid en – uiteindelijk – tot de voorliggende wetgeving.

Van marktwerking is voorsnog afgezien door een overgangperiode in te voeren tot 2019. Deze periode is vooral bedoeld voor het oplossen van de prepensioenproblematiek en het creëren van kostenconforme tarieven. Ik ben van mening dat besluitvorming over daadwerkelijke invoering van marktwerking op dit moment niet goed mogelijk is. Of marktwerking wenselijk en mogelijk is, hangt af van de vraag hoe de markt van loodsdienstverlening er in de toekomst uit gaat zien. Door exogene ontwikkelingen in de wereldhandel wordt enerzijds groei van het zeescheepvaartverkeer verwacht, terwijl anderzijds door technologische ontwikkelingen mogelijk krimp in het aantal loodsverrichtingen kan gaan ontstaan. Door deze tegengestelde ontwikkelingen is het op dit moment niet goed mogelijk uitspraken te doen over de wijze van marktordening. Vandaar dat aan de hand van de verplichte evaluaties zal worden bezien of, en zo ja hoe marktwerking alsnog na 2019 kan c.q. moet worden ingevoerd. Het Loodswezen zal tijdig duidelijkheid worden verschaft over de wijze van marktordening van na 2019¹.

(6) Een van de argumenten voor de invoering van de wet is dat de tarieven niet langer op het «draagkrachtbeginsel» (het grootste schip betaalt het hoogste tarief) gebaseerd mogen worden, maar dat de prijs-prestatieverhouding zo optimaal mogelijk tot uitdrukking moet komen. Kan de minister helder maken dat de Nederlandse Loodsencorporatie (NLC) via wetgeving tot zo'n nieuwe tariefstelling gedwongen moet worden als blijkt dat het Nederlands Loodswezen in 1995 en in 2003 pogingen ondernam om een nieuwe tariefstructuur te introduceren (pogingen die beide strandden op de onwil van de Nationale Havenraad, die tot 2011 wenste vast te houden aan de bestaande structuur)?

Het streven is kostenconforme tarieven in de loodsdienstverlening te bereiken. Dit wil echter niet zeggen dat het draagkrachtbeginsel geheel zal worden verlaten. Het zal een zekere rol blijven spelen in de nieuwe wetgeving. In de oude situatie is het draagkrachtbeginsel vooral een vorm van opgelegde solidariteit: een groter schip wordt geacht meer te kunnen betalen. In de nieuwe wetgeving moet een groter schip meer betalen voor de loodsdienstverlening, maar dat is gebaseerd op een ander principe: een groter schip vergt een meer ervaren of meer gespecialiseerde loods. De hogere toegevoegde waarde van de loods behoort tot uitdrukking te komen in een hoger tarief.

In 1995 is het project «Loodstas» door het Loodswezen uitgevoerd. Dit project ging wel uit van een vereenvoudiging van de tariefstructuur en het verminderen van kruissubsidies, echter van kostenconformiteit was geen sprake. Het is juist dat deze tariefstructuur niet door de Havenraad is aanvaard, mede omdat de regionale kosten onvoldoende transparant waren. In zo'n situatie kan niet van de havens worden verwacht in te stemmen met een tariefsysteem dat de onderlinge concurrentieposities zou kunnen verstoren.

¹ Brief van 2 november 2004 (G/V-04/005 818/VV).

Dat het Loodswezen in 2003 een nieuw tariefsysteem wenste in te voeren is mij niet bekend. Wel is het zo dat het Loodswezen bij het ontwerpen van het hierboven genoemde kostentoedelingsmodel in 2005–2006, de deelname aan een werkgroep van de Havenraad ter zake heeft opgezegd. Na uitgebreide discussie in de Havenraad is uiteindelijk een unaniem besluit genomen om de uitgangspunten en de te verwachten effecten van een regionale kostentoedeling te aanvaarden. Tot 2011 blijft het tarief echter gebaseerd op de huidige tariefstructuur, zodat de havens zonder al te grote concurrentievervalsingen aan de nieuwe situatie kunnen wennen. Door het toezicht van de NMa en de transparantie in de kosten kan in 2010 weloverwogen en wellicht met een aanpassing van de afbouwpercentages voor de kruissubsidies (zie blz. 18 tot en met 20 van de memorie van toelichting), over worden gestapt naar de nieuwe tariefstructuur. De havenpartijen en de reders hebben zich hier aan geconformeerd.

(7) De leden van de PvdA- en SP-fracties vragen hoe de minister oordeelt over de door het Loodswezen in 1995 (na de afwijzing door de sector van het door de loodsen voorgestelde nieuwe tariefsysteem) op eigen initiatief doorgevoerde frequentiekorting (die € 12 miljoen op jaarbasis kostte waardoor de loodsgeldinkomsten in de magere jaren 2001 tot en met 2003 onvoldoende bleken om de exploitatie van de loodsdiensten te dekken)?

Mij is niet bekend dat de exploitatie in de jaren 2001–2003 niet kostendekkend is geweest. Op basis van de jaarverslagen van het Loodswezen van de jaren 2001–2003, alsmede van de jaarlijkse tariefsvoorstellen kunnen de volgende opmerkingen worden gemaakt:

- de omzet in 2002 is gestegen met 2,4% en in 2003 met 2,8%. In totaliteit is de omzet in 2003 vergeleken met 2001 met 5,3% gestegen. Het aantal loodsreizen is echter met 4,9% gedaald;
- gegeven de prijsindexen in de periode 2001–2003 zijn deze cijfers geen reden om te veronderstellen dat er sprake zou zijn van een exploitatietekort in die periode;
- in genoemde periode is het aantal personeelsleden én loodsen afgenomen met 9,0%, bij een daling van het aantal loodsreizen met 4,9%;
- uit het voorgaande blijkt dat de productiviteit per loods toenam. De bedrijfsresultaten maakten het zelfs mogelijk om de arbeidskosten per medewerker meer dan met de index, namelijk met 8,5% te laten groeien;
- de winst van het Loodswezen in de jaren 2001, 2002 en 2003 bedroeg respectievelijk € 8,7 mln., € 6,5 mln. en € 6,9 mln. Deze wordt aan het eind van het jaar aan de loodsen uitgekeerd;
- de winst is echter veel groter. Het bedrag dat de loodsen uiteindelijk als arbeidsvergoeding ontvangen, moet ook worden beschouwd als winst want de loodsen zijn zelfstandige ondernemers. De arbeidsvergoeding die inmiddels is ontvangen, is een voorschot op de totale winst;
- de cijfermatige onderbouwing van het tariefsvoorstel voor het jaar 2006 had weer een andere indeling dan het jaarverslag van 2003.

Op basis van deze cijfers kan ik niet tot de conclusie komen dat de inkomsten onvoldoende bleken. Er zou kunnen worden verondersteld dat het Loodswezen op structurele voorzieningen heeft moeten besparen om de exploitatie sluitend te krijgen. Als dit zo is, is mij niet bekend dat dit heeft geleid tot een afname van de kwaliteit van de dienstverlening. Dit geeft aan dat het Loodswezen voldoende reserves had om de effecten van de genoemde jaren te absorberen.

Hierboven bij vraag 5 is reeds aangegeven onder welke omstandigheden de frequentiekorting is ingevoerd. Hieruit blijkt dat de frequentiekorting vooral is ontstaan door de druk van de gebruikers.

- (8) Is de minister niet van mening dat uit voorgaande feiten blijkt dat er met de Nederlandse loodsen ook goede afspraken vallen te maken zonder alle rompslomp en kosten die de nieuwe wet en het inschakelen van de NMa met zich mee zal brengen?

Het Loodswezen voert als verzelfstandigde organisatie een publieke (veiligheids) taak uit. Deze publieke taak vloeit voort uit wettelijke verplichtingen voor een groot deel van de scheepvaart. Gegeven deze situatie is het van belang dat de kosten toetsbaar zijn. Het beoogde toezicht van de NMa biedt transparantie in de kosten door de goedkeuringsbevoegdheid voor het kostentoerekeningsmodel en de informatieplicht voor het Loodswezen. Daarnaast is het van belang dat bereikte efficiencywinsten terugvloeien naar de scheepvaart.

- (9) Kan de minister exact aangeven welke van de in de memorie van toelichting beschreven doeleinden onmogelijk bereikt kunnen worden onder de bestaande wetgeving en waarom dat niet zou kunnen, zo vragen de leden van de SP-fractie.

Onder de huidige wetgeving kan een nieuwe tariefstructuur worden ingevoerd, maar de vraag is of dit een optimale structuur is op basis van een transparant kostentoedelingsmodel dat ook de regionale kosten inzichtelijk maakt (doeleinde 1). Juist door de eisen die een kenniscentrum als de NMa aan een dergelijk model stelt, is het mogelijk om het creëren van een optimale prijs/prestatie-verhouding te monitoren. Indien onverhoopt uit deze monitoring blijkt dat dit proces niet goed loopt, dan kan de NMa ingrijpen met een tariefbesluit. Conform de huidige wetgeving ben ik slechts bevoegd de tarieven vast te stellen na een marginale toets. Om hier verandering in te krijgen zou toch ook het wettelijk kader moeten worden aangepast.

Het toezicht door een gespecialiseerd orgaan op basis van heldere criteria en een informatieplicht voor het Loodswezen, biedt in ieder geval meer garanties dat de efficiencywinsten terugvloeien naar de klant (doeleinde 2), dan de huidige, niet op de kosten gebaseerde tariefsvoorstellen en mijn marginale toetsing. Door deze handhavingsaspecten neer te leggen bij een onafhankelijk en ter zake deskundig handelend orgaan, worden de loodsgeldtarieven op zakelijke wijze bepaald.

Ook de borging van de publieke belangen -doeleinde 3 – wordt nadrukkelijker in de systematiek meegenomen daar de koppeling tussen het prijsniveau van de loodsdienst enerzijds en de geleverde dienst anderzijds meer expliciet tot uitdrukking wordt gebracht dan thans het geval is. Niet dat de kwaliteit van de dienstverlening momenteel niet goed zou zijn, integendeel, maar dat wil niet zeggen dat het Loodswezen nu maar ongebreidelde investeringen kan doen, waarvan de sector – die die investeringen uiteindelijk via de tarieven zal moeten betalen – vindt dat zij onnodig of overdreven zijn. Zeker in een Cost+ model dient dit zg. «goldplating» te worden voorkomen. Het overleg met de regionale partijen dat het Loodswezen dient te voeren, zal ook op deze aspecten in dienen te gaan.

Wat betreft de deugdelijke afbouw van de bestaande financiering van de prepensioenen (doeleinde 4) is het absoluut noodzakelijk dat enerzijds een verplichting bestaat tot het doen van deze reserveringen en dat dit ten laste komt van het loodsgeld (tot op heden is kapitaal op vrijwillige basis gereserveerd) en anderzijds alleen wordt aangewend voor de bedoelde

financiering. Zeker moet worden gesteld dat het probleem in ieder geval uiterlijk eind 2018 is opgelost. Indien om welke reden dan ook de kapitaalopbouw achterblijft bij de prognoses zal de NMa maatregelen moeten nemen. Daarnaast zal ter voorkoming van een tariefval van 22% een afbouwschema moeten worden ingesteld en uitgevoerd. In het voorliggende wetsvoorstel wordt hierin voorzien. De huidige Loodsenwet regelt dit alles niet.

- (10) De leden van de fractie van D66 menen dat het echt nemen van beslissingen over de toekomst van het loodswezen door de regering op de lange baan wordt geschoven. Pas in 2009 wordt er een summiere evaluatie gehouden en in 2011 wordt er gekeken of eventueel geprivatiseerd kan worden. Tot die tijd blijft de toekomst voor het loodswezen ongewis. Het ontbreken van keuzes en lange termijn visies is een gemis in de ogen van de leden van de fractie van D66. De toekomst van het loodswezen is volgens de minister om tal van redenen moeilijk te voorspellen en dus kunnen er nu geen knopen worden doorgehakt. Deze leden willen toch graag dat de minister een langetermijnvisie ontwikkelt voor het loodswezen. Dit kan door met verschillende omstandigheden rekening te houden. Wil de minister meerdere scenario's naast elkaar leggen, te weten één scenario waarin geprivatiseerd kan worden, één scenario waarin er niet geprivatiseerd gaat worden en met de huidige wet wordt verder gewerkt?

Met het nu voorliggende wetsvoorstel wordt duidelijk invulling gegeven aan een heldere keuze van de regering om het loodsen van zeeschepen vooralsnog door één organisatie te laten uitvoeren, waarbij de mogelijkheid wordt opengelaten op termijn helemaal af te zien van de invoering van marktwerking. De beoogde invoering van marktwerking per 2001 is uitgesteld vanwege enerzijds de grote complexiteit van de voorliggende financiële vraagstukken en anderzijds het ontbreken van serieuze potentiële nieuwe dienstverleners die volwaardige loodsdiensten kunnen uitvoeren. Een eerste aanvang in de oplossing van de financiële problematiek is nodig, voordat nader beleid wordt ontwikkeld voor de situatie na 2019. Deze beleidsontwikkeling kan volgens mij het beste starten naar aanleiding van de bevindingen van de eerste complete evaluatie van 2011. Dit is geen onwil, maar praktisch handelen daar de markt voor loodsdiensten onderhevig is aan verschillende (exogene) krachten zoals de groei van de wereldeconomie en de daarmee verbonden internationale handel, de groei van het zeescheepvaartverkeer, de groei van de scheepsgrootte etc. Maar er zijn ook ontwikkelingen, althans deze zijn het stimuleren waard, om de dienstverlening van de loodsen, gegeven de technologische ontwikkelingen, innovatiever c.q. efficiënter te maken. Hierdoor zou mogelijk kunnen worden dat het aantal loodsen afneemt ondanks de verwachte groei in de zeescheepvaart. Aangezien beide tegengestelde ontwikkelingen van enerzijds groei en anderzijds krimp thans niet goed valt te overzien, is het maken van realistische scenario's op dit moment tamelijk illusoir. Nu eerst het onafhankelijke en ter zake deskundig toezicht van de NMa effectueren en beter zicht krijgen op de marktontwikkelingen, acht ik verstandiger dan nu al beleid te ontwikkelen voor de situatie na 2019.

- (11) De leden van de D66-fractie vinden voorts de FLO (functioneel leeftijdsontslag)- en FLP (flexibel pensioen plan)-uitkeringen volledig uit de tijd. In andere sectoren waar ook zwaar en onregelmatig werk wordt verricht, bestaan deze FLO- en FLP-uitkeringen al niet meer. Zij willen weten wat voor afspraken er zijn gemaakt met het Loodswezen waarvan absoluut niet kan worden afgeweken. Wat is de rechtvaardiging voor de uitzondering van deze groep?

Bij de verzelfstandiging van het Loodswezen in 1988 is ten aanzien van de toentertijd in de verzelfstandiging betrokken loodsen afgesproken dat het functioneel leeftijdsontslag en functioneel leeftijdspensioen bleven bestaan en dat deze regelingen door middel van een omslagstelsel via de tariefopbrengsten zouden worden gefinancierd. De verzelfstandigde organisaties moesten financieel in staat worden gesteld de destijds bestaande regelingen te handhaven. Die beslissing is destijds genomen omdat het Rijk de financiering van die regelingen niet ten laste van de algemene middelen wilde laten komen en de loodsen (en het ondersteunend personeel) ter zake voorwaarden hebben gesteld aan hun beslissing vrijwillig akkoord te gaan met de verzelfstandiging. Een en ander is door de wetgever zodanig vormgegeven dat er een tariefstructuur kwam die daarvoor zorgt. Verder mag de Nederlandse loodsencorporatie op grond van artikel 24 van de Loodsenwet zelf de uittredeleeftijd in een verordening vaststellen. De corporatie heeft die leeftijd in de Inschrijvingsverordening registerloodsen in 1988 vastgesteld op 55 jaar en die sindsdien niet meer aangepast. Zoals onder (1) en (3) is betoogd heeft het onderhavige wetsvoorstel niet tot doel om rechtstreeks in te grijpen in de arbeidsvoorwaarden, mede omdat dit systeem niet zonder meer is te wijzigen. Daar is specifieke wetgeving voor nodig, waarbij rekening moet worden gehouden met de financiële en veiligheidsbelangen van het Loodswezen c.q. de loodsen.

- (12) De leden van de D66-fractie zijn verontrust over de kosten van de prepensioenen van de loodsen. De FLO/FLP-component bedraagt gemiddeld per haven 22% van de jaaromzet. Is de minister het met deze leden eens dat deze hoge kosten wel eens nadelig voor de internationale concurrentiepositie van de Nederlandse havens zouden kunnen zijn?

Zoals hierboven reeds is aangegeven, vallen de absolute kosten van het Nederlands Loodswezen mee in vergelijking met die van de ons omringende landen. Er is het Loodswezen een termijn tot 2019 gegund om de prepensioenproblematiek op te lossen. Dit is een maximale termijn. Als omstandigheden er toe leiden dat de problematiek eerder is opgelost dan zal dat zich vertalen in lagere tarieven.

- (13) Behalve voor deze manier van omgaan met de prepensioenproblematiek zijn er nog andere wegen denkbaar. In plaats van te wachten tot 2019 is ook een mogelijkheid het prepensioen in de CAO op te nemen zodat andere nieuwe toetreders hieraan moeten meebetalen. Waarom is daar niet voor gekozen, zo vragen de leden van de D66-fractie.

De verzelfstandigde loodsen werken niet in loondienst, maar zijn zelfstandige ondernemers. Er is op hen dus geen CAO van toepassing. Deze ondernemers zijn in 1988 met een pakket aan wettelijke rechten ten aanzien van hun arbeidsvoorwaarden verzelfstandigd, waaronder dus de garantie dat de financiering van het prepensioen met voorrang uit het loodsgeld kan worden voldaan.

- (14) De minister zou nog in overleg treden met de loodsen om vrijwillige verhoging van de pensioenleeftijd te bespreken. Hoe staat het met dit overleg, zo vragen de leden van de fractie van D66 vervolgens.

Het is aan het Loodswezen c.q. de loodsen zelf om hun Inschrijvingsverordening registerloodsen te wijzigen. Nu tot 2019 helderheid bestaat over de toekomst van het loodsen van zeeschepen blijf ik bij mijn eerdere oproep aan het bestuur van het Loodswezen om het vrijwillig langer doorwerken te stimuleren. Aanpassing van de genoemde verordening

beschouw ik als een eerste stap en ik zie deze dan ook gaarne tegemoet. Overleg dienaangaande hoeft in mijn ogen niet plaats te vinden.

2. Inhoud wetsvoorstel

(15 en 16) *Reciprociteit*

Wordt de vrijheid in keuze voor marktwerking als instrument voor een goede relatie tussen dienstverlening en kostenstructuur beperkt door bilaterale afspraken met België (Vlaanderen) en Duitsland voor de Schelde, respectievelijk de Eems, zo vragen de leden van de CDA-fractie. Kan de minister verduidelijken wat de beoogde intensivering van de samenwerking voor de komende jaren inhoudt? Aansluitend vragen de leden van de VVD-fractie de minister een overzicht te geven van de voorgenomen verruiming van de vrijstelling voor de loodsverplichting (bijvoorbeeld tot een scheepslengte van 130 m) en ook van de stand van zaken met betrekking tot betere internationale afspraken (vooral met België en Duitsland voor Schelde en Eems). Welke afspraken zijn er in deze en andere kwesties met de betrokken havens, reders en buitenlandse instanties gemaakt en hoe staat het met de uitvoering ervan?

De keuze voor introductie van marktwerking wordt niet beïnvloed door bilaterale afspraken met buurlanden. In het geval dat de Nederlandse overheid mocht kiezen voor de introductie van marktwerking dienen bilaterale afspraken te worden gerespecteerd. Ook door eventuele nieuwe aanbieders van loodsdiensten.

Op de Schelde is de beoogde samenwerking goed geregeld. Dit komt mede omdat er op de Schelde reeds een kleine halve eeuw operationeel wordt samengewerkt. Door de invulling van een gezamenlijk vlootplan en beloodsingsconcept krijgt die samenwerking een nog grotere stimulans. Eén en ander zal overigens juridisch worden afgedekt door privaatrechtelijke overeenkomsten tussen de beide loodsdiensten en de Vlaamse overheid.

Voor de Eems geldt een andere situatie. Over de operationele invulling van een samenwerkingsverband tussen het Nederlands en het Duits Loodswezen wordt reeds lange tijd op regionaal niveau gesproken. De intensivering in dit verband houdt in het bewerkstelligen van een eerste stap om de samenwerking ook daadwerkelijk van de grond te krijgen. Ik heb in maart 2007 daarom met mijn Duitse collega minister Tiefensee afgesproken om de mogelijkheden hiertoe nader te onderzoeken en hoogambtelijk overleg te organiseren. Ik streef daarbij, op de langere termijn, tezamen met het Nederlands loodswezen, naar een geïntegreerde loodsdienst op de Eems. Dit is uiteindelijk het meest voordelig voor alle partijen, inclusief de scheepvaart en de havens. Uit het gevoerde overleg is duidelijk geworden dat de omstandigheden in Duitsland momenteel niet opportuun zijn – een centraal geregelde loodsplicht, opstelling van kustgemeenten en loodsen – om gezamenlijk wettelijke maatregelen te kunnen treffen om de samenwerking tussen het Nederlands en Duits Loodswezen te faciliteren. Niettemin, de mogelijkheid van een gezamenlijk gebruik van het beloodsingsmaterieel wordt momenteel verkend. Mijn ministerie trekt hierin op constructieve wijze samen op met het Nederlands Loodswezen. Als een eerste stap kan worden gezet, bestaat de intensivering de komende jaren uit het borgen en verder uitbouwen van de samenwerking. Onderhandelingsinzet met Duitsland om tot samenwerking op de Eems te komen is afgestemd met Groningen Seaports en het bedrijfsleven aldaar.

Nu helderheid is ontstaan over de toekomst van het Loodswezen tot 2019, wordt met medewerking van de Rijkshavenmeesters nagedacht over verdere vervolgstappen in het loodsplichtbeleid. Over concrete lengtegrenzen voor ontheffing of vrijstelling wordt op dit moment niet gesproken. Wel wordt mede in het kader van «Beter geregeld» (K 29 515) bezien of een meer eenduidig en bovenal eenvoudiger stelsel van vrijstellingen en ontheffingen zou kunnen worden ontwikkeld. Het is hierbij van belang ook de middellange en de lange termijn te betrekken. Ik verwacht in deze discussie overigens ook een constructieve bijdrage van de loodsen, de havens en het havenbedrijfsleven.

(17) *Toezicht NMa*

De leden van de CDA-fractie vragen of voldoende transparant is waarop het sectorspecifieke toezicht van de NMa betrekking zal hebben (Cost+ model of price-capmodel). Zijn er ervaringsgegevens bekend van andere sectoren, waaruit een positief oordeel blijkt over de betrokkenheid van de NMa ten aanzien van kostenontwikkeling en tarieven?

Bij tariefregulering bestaan verschillende vormen van prijsregulering waaronder de cost-plus methode en de price-cap methode. De wetgever heeft bij het toezicht dat de NMa uitvoert op de gas- en elektriciteitsmarkt gekozen voor de price-cap methode: hierbij wordt een grens gesteld aan de toegelaten inkomsten van de ondernemingen uit gereguleerde diensten door voor de gereguleerde diensten maximale tarieven vast te stellen en het percentage waarmee ze de komende jaren moeten dalen of mogen stijgen. Het aangrijpingspunt voor de regulering zijn daarmee de tarieven. Deze percentages worden voor een meerjarige reeks (3–5 jaar) vastgesteld. Bij het toezicht van de NMa op de gereguleerde vervoersectoren, zoals het loodswezen, de luchtvaart (Schiphol) en het spoor (ProRail) heeft de wetgever gekozen voor een cost-plus methode: ondernemingen mogen in beginsel de redelijk gemaakte kosten inclusief een vergoeding voor de vermogenskosten doorberekenen in de tarieven van de gereguleerde diensten. Het aangrijpingspunt voor de regulering is daarmee de toe te rekenen kosten. De inkomsten uit de tarieven worden daarmee feitelijk indirect gemaximaliseerd, te weten niet hoger dan de toe te rekenen kosten. De berekening van de door te belasten kosten wordt jaarlijks uitgevoerd. In beide methoden wordt ook bezien of de onder toezicht gestelde bedrijven voldoende efficiencymaatregelen nemen. Daarnaast voert de NMa het toezicht op de tarieven in het kader van de Mededingingswet. Hierbij grijpt de NMa in, indien de tarieven, als gevolg van misbruik van een economische machtspositie, te hoog zijn geworden of als door te lage tarieven toetreding wordt belemmerd.

Sinds 2004 berekent de NMa structureel de effecten van haar toezicht. Bij de berekening wordt ingegaan op het effect van het optreden op de prijs. Zo zijn de baten van de regulering op de gas- en elektriciteitsmarkt in 2006 ruim € 500 mln. Bij het toezicht op het spoor heeft ProRail € 3,43 mln. in 2006 terugbetaald aan vervoerders over het spoor. Toezicht op basis van de Mededingingswet heeft een bedrag van ruim € 300 mln. aan baten opgeleverd (bron: het jaarverslag NMa 2006). Ook de wetgeving zelf heeft een effect op de tariefontwikkeling doordat de wet eisen stelt aan de tarieven. Dit heeft een mitigerend effect op bijvoorbeeld de tarieven van Schiphol. Thans beoordeelt de NMa voor het eerst de tarieven die Schiphol per 1 november 2007 wil gaan doorvoeren. De resultaten zullen naar verwachting in november bekend zijn.

(18 en 19) *Evaluatie en Toekomstige inrichting loodswezen*

De eerste evaluatie in 2009 dient ook ruimte te bieden, aldus de leden van de CDA-fractie, voor het verkennen van een aantal scenario's

voor de verdere toekomst met inachtneming van de met de sector overeengekomen afspraken. De leden van de VVD-fractie vragen of de minister het verantwoord acht om zo lang te wachten met een besluit over de toekomstige inrichting van het Loodswezen. Daar moet toch geruime tijd vooraf op kunnen worden geanticipeerd. Aangezien het een uitvoerende taak betreft, zal er toch marktwerking mogelijk en nodig zijn?

De beperkte evaluatie van 2009 komt naar het zich laat aanzien te vroeg om al over te gaan tot beleidsontwikkeling in de vorm van scenario's. Zoals hierboven is betoogd is na de eerste complete evaluatie in 2011 nog voldoende tijd om de beleidsontwikkeling, mede aan de hand van de uitkomsten van die evaluatie, ter hand te nemen. Eerst zal er duidelijkheid moeten zijn over de effecten van dit wetsvoorstel, voor nieuw beleid wordt ontworpen. Na 10 jaar onderhandelen is een zekere mate van beleidsrust raadzaam.

(20) Waarom wordt er niet voor gekozen om delen van de markt geleidelijk vrijer te organiseren, bijvoorbeeld het vrijwillige loodswerk en overige aanverwante werkzaamheden? In deze wet worden beide activiteiten nadrukkelijk voorbehouden aan de registerloodsen. Is het ook niet verstandig om opleiding, tuchtrechtspraak en markttoegang door een onafhankelijke club te laten verzorgen in plaats van door de loodsen zelf? Moet hiervoor ook niet een ingroeimodel worden gekozen, zo vragen de leden van de VVD-fractie.

De onderhavige wet ziet alleen op de gereguleerde diensten van het Loodswezen. Ondanks dat in 2002 een beperkte stap is gezet in een meer geflexibiliseerde en geregionaliseerde loodsdienstverlening, kan worden gesteld dat het overgrote deel van de zeescheepvaart nog steeds gebruik dient te maken van de diensten van een loods. Slechts een zeer klein deel is vrijgesteld of ontheven van de loodsplicht en van dat kleine deel neemt een aantal kapiteins desondanks een loods. Veelal gebeurt dit onder ongunstige hydrologische of meteorologische omstandigheden. Niet goed valt in te zien dat voor deze zeer beperkte groep een geheel ander apparaat moet worden ingevoerd dat uit veiligheidsoogpunt ook aan alle wettelijke kwaliteitsstandaarden dient te voldoen. Uit oogpunt van efficiency is daarom de vrijwillige loodsdienstverlening onder de wettelijke taken gevat. Hierdoor is ook het toezicht van de NMa op die vrijwillige dienstverlening geborgd.

Het bij een onafhankelijk orgaan onderbrengen van de opleidingen acht ik op dit moment, ook weer uit oogpunt van efficiency, niet opportuun. De markttoegang hoeft tot 2019 niet geregeld te worden, daar het Nederlands Loodswezen tot dat moment het alleenrecht op het uitvoeren van loodsdiensten behoudt. Een ingroeimodel is onder deze omstandigheden niet nodig. Wel zal een ander worden meegenomen in een traject dat na 2011, na de eerste evaluatie, kan worden opgestart. Wel is het op zichzelf genomen goed denkbaar dat de tuchtrechtspraak op termijn wordt opgedragen aan het tuchtcollege voor de zeescheepvaart. Concrete plannen daarvoor heb ik op dit moment nog niet.

(21) Kan de minister voorts uiteenzetten in hoeverre het loodsen in de toekomst sterk zal wijzigen door moderne technische hulpmiddelen, en welke invloed deze ontwikkeling heeft voor de onderhavige wetgeving? Aangezien bij stormachtig weer (boven windkracht 8) de loods niet aan boord gaat maar zijn werk vanaf de wal doet, waarom gebeurt dat dan niet bij minder wind, zo vragen deze leden.

Voor de goede orde zou ik willen aangeven dat de loodsdienstverlening als veiligheidsinstrument niet in dit wetsvoorstel wordt geregeld. Een en ander is thans geregeld in de Scheepvaartverkeerswet en het Loodspllichtbesluit 1995. De nu voorliggende wijzigingen van de Loodsenwet zijn alleen bedoeld voor het toezicht door de NMa op de tariefsvorming en hebben als zodanig niets met de uitvoering of inrichting van de loodsdienstverlening te maken. Wel kan het natuurlijk zo zijn dat op termijn een meer efficiënte wijzen van dienstverlening worden ingevoerd. Effecten in de kostensfeer laten zich vervolgens vertalen in lagere tarieven voor die nieuwe vorm van dienstverlening. Op deze wijze zou het toezicht van de NMa en het monitoren van de efficiency een bijdrage kunnen leveren aan een relatief snelle implementatie van technologische innovaties. Innovaties die ertoe zouden kunnen leiden dat in meer situaties dan waar nu sprake van is, vanaf de wal kan worden geloodst. De Scheepvaartverkeerswet dient hiervoor te worden aangepast, zodat dit onderwerp zal worden meegenomen in de herijking van het loodsplichtbeleid.

(22) *Tarieven*

De wet regelt tevens de geleidelijke beëindiging van de zogenoemde kruissubsidie, zo vervolgen deze leden. De tarieven worden nu door de draagkracht van het schip bepaald, en dat wordt meer in overeenstemming gebracht met het feitelijke gebruik (de gebruiker betaalt). De tarieven worden hierdoor in bepaalde gevallen heel sterk verhoogd. Kan de minister meedelen in hoeverre hierbij het Rijk zijn zorgplicht vervult voor een veilige en betaalbare toegang van onze extensief gebruikte regionale zeehavens?

Draagkracht blijft ook in het voorliggende wetsvoorstel – zij het via andere uitgangspunten – een beginsel bij de toedeling van kosten. Ik verwijs de leden van de VVD-fractie voor een nadere uitleg daarvan naar de beantwoording van vraag 6 van de leden van de PvdA-fractie.

De zorgplicht van het Rijk is vooral ingevuld bij de ontwikkeling van het nieuwe kostentoedelingsmodel. Door een slimme manier van kosten toedeling, met name die voor de historische kosten voor de FLO/FLP, zijn de kleinere havens gevrijwaard van al te vergaande tariefsstijgingen. Zo zouden de tarieven in Delfzijl op basis van de huidige kostenstructuur met 350 à 400% moeten stijgen. Op basis van de nieuwe kostentoedeling is dit beperkt gebleven tot 114%. Nog steeds een verdubbeling van het huidige tarief, maar deze waren dan ook extreem laag in verhouding tot de geleverde prestaties. Overigens wil ik hierbij opmerken dat afbouwpercentages zijn berekend zonder rekening te houden met de effecten van het NMa-toezicht, samenwerking met Duitsland en andere maatregelen die in de toekomst zouden kunnen worden genomen in de sfeer van innovatieve dienstverlening. Tevens zijn ook de kosten voor de FLO/FLP nog in de berekeningen betrokken. De uiteindelijke verhogingspercentages kunnen in de toekomst dus lager uitvallen. Daarnaast zijn er met de Havenraad en het Loodswezen afspraken gemaakt om de tariefsvorming nu reeds te bezien in het licht van de naderende wijzigingen. Door eerst uit te gaan van kleinere «gewenningsstappen», zullen na 2010 en onder het toezicht van de NMa, grotere stappen in de afbouw van de kruissubsidies kunnen worden genomen. Afhankelijk van het tempo waarin het kapitaal voor de FLO/FLP wordt opgebouwd en de bereikte efficiency, zouden de afbouwpercentages in de tweede fase wellicht minder hoog uitkomen dan thans wordt becijferd. Het is daarom van groot belang dat de NMa goed inzicht krijgt in de financiële huishouding van het Loodswezen per regio en de financiering van de prepensioenen.

(23) Plotselinge tariefdaling geeft volgens de minister onzekerheid. Schoksgewijze ontwikkelingen kunnen volgens de minister leiden tot

verlegging van de vervoersstromen naar buitenlandse havens. Wanneer de prepensioenproblematiek is opgelost zonder flankerende maatregelen ontstaat er volgens de minister een plotselinge tarief-daling van 17% tot 22% die aanleiding geeft tot onzekerheid bij de scheepvaart. De leden van de fractie van D66 vragen zich af hoe dit een probleem kan zijn. Lagere kosten zouden toch juist in het voor-deel voor de Nederlandse havens kunnen zijn?

Bij de oplossing van de financiële problematiek is het ook voor de havens van belang om op zo kort mogelijke termijn over te kunnen stappen naar een toekomstobuuste invulling van de loodsdienstverlening. Hierover is in de sector geen misverstand. Waar de havens echter beducht voor zijn, zijn grote concurrentieverstorende effecten indien de tarieven abrupt en per havengebied verschillend zouden gaan dalen. Vandaar dat de Nationale Havenraad in zijn advies van 12 september 2006 voorstelt om vooral beheerste stappen in de tariefontwikkeling te doen, waarbij de tegenge-stelde beweging van tariefstijging door de afbouw van de kruissubsidies en de tariefsdaling door de oplossing van de prepensioenproblematiek goed in elkaar moeten passen.

(24) Om de tariefontwikkeling te kunnen vergelijken moet de algemene raad tweejaarlijks een vergelijkend onderzoek uitvoeren naar de hoogte van de loodstarieven, de methode van toerekening, het gereaa-liseerde kwaliteitsniveau en de productiviteitsontwikkeling in vergelij-king met een aantal andere landen. Op deze manier kan die tarief-ontwikkeling in een wat breder perspectief worden gezien. De leden van de fractie van D66 vragen zich waarom er niet voor de invoering van deze wet al dit soort onderzoeken zijn gedaan.

Het voorgestelde artikel 27k van de Loodsenwet beoogt te bewerkstelligen dat de NMa op basis van een zo compleet mogelijk overzicht over tarieven, onderliggende kosten en efficiency van buitenlandse loodsdien-sten beschikt. In het verleden bestond hieraan geen gerichte behoefte. Bij het werken aan het wetsvoorstel is het inzicht gegroeid dat het goed zou zijn als het Loodwezen de desbetreffende informatie zelf zou verzamelen.

(25) *Mogelijke marktwerking na 2019*

Eén van de motieven voor de privatisering van het Loodwezen in 1988, zo memoreren de leden van de PvdA-fractie, was dat «het loodsen van zeeschepen in de meeste landen door particulieren wordt uitgevoerd.» Bij de toelichting op het huidige wetsvoorstel constateert het kabinet dat er op dit moment geen sprake is van voorwaarden waaronder marktwerking zou kunnen worden inge-voerd. Openstelling van de markt zou er ook niet toe leiden dat Nederlandse loodsen in buitenlandse havens terecht kunnen. In de meeste omringende landen zoals België, Duitsland en Frankrijk is sprake van een overheidsdienst, soms op afstand. Alleen in Dene-marken is in heel beperkte mate concurrentie ingevoerd. De leden van de PvdA-fractie zouden graag willen vernemen op basis van welke informatie in 1988 geconstateerd is dat «het loodsen van zeeschepen in de meeste landen door particulieren wordt uitge-voerd.»

Het op afstand plaatsen van het Loodwezen in de jaren 80 van de vorige eeuw is onder noemer «privatisering» de geschiedenis in gegaan. Deze term heeft echter aanleiding gegeven tot vele misvattingen.

De zinsnede dat «het loodsen van zeeschepen in de meeste landen door particulieren wordt uitgevoerd», is niet uit de archieven gebleken. In zijn eerste bericht omtrent zijn ervaringen met betrekking tot mogelijke privati-

sering van het loodswezen, meldt de heer R.F. van Heusden aan de toenmalige minister van Verkeer en Waterstaat «_het niet onverstandig is wanneer de overheidstaak beperkt wordt tot datgene wat als essentiële Overheidstaak dient te worden beschouwd. Zulks is met de loodsdienst niet het geval, hetgeen ook reeds blijkt uit het feit dat alleen in Nederland, België en Noorwegen sprake is van een Overheidsdienst, terwijl in de andere Europese landen geprivatiseerde organisatiestructuren bestaan. Interessant daarbij is met name kennis te nemen van de algemeen gunstige ervaring welke sedert enige jaren worden opgedaan met de privatisering van het loodswezen in Duitsland (Hamburg).»¹ De Duitse loodsen zijn al in de jaren 50 geprivatiseerd, maar gezien de organisatievorm en de financieringswijze van het ondersteunend materieel (geheel door de Duitse overheid), is ook hier meer sprake van verzelfstandiging dan van privatisering.

Uit de Kamerstukken blijkt dat bij het loodsen van zeeschepen geen sprake is van privatisering maar meer sprake is van verzelfstandiging mede vanwege «... vooral de financiële aspecten van de loodsen-corporaties blijft de overheid een bepalende rol vervullen In verband hiermee kan de onderhavige materie niet als de meest vergaande vorm van privatisering worden beschouwd, maar is de term «verzelfstandiging» voor de inhoud van dit voorstel meer passen.»² Na deze beschouwing wordt vervolgens toch weer gesproken over een concreet privatiseringsonderzoek, waaruit volgt: «Daarbij kwam het feit, dat het loodsen van zeeschepen in de meeste landen in een geprivatiseerde vorm wordt uitgevoerd.»³ Verzelfstandiging en privatisering zijn, zo lijkt het, door elkaar gebruikt.

Eind jaren 90 wordt door de Commissie Frissen de term «marktwerking» geïntroduceerd: hiermee is bedoeld het in concurrentie uitvoeren van loodsdiensten. Met de term marktwerking uit de jaren negentig wordt, zo lijkt het, bedoeld de meest vergaande vorm van privatisering zoals dit in de jaren tachtig werd gezien. Hoe het ook zij, bij privatisering, verzelfstandiging of het invoeren van marktwerking hoort het loslaten van de ambtelijke status en zodoende zijn er een groot aantal particulieren die loodsdiensten verrichten. Momenteel verwoordt de European Maritime Pilots Association het als volgt «Generally speaking, the majority of pilots are self-employed and pilot services are organized into independent economic entities.»⁴

(26) Op verzoek van het kabinet is door de heer Koopmans advies uitgebracht over de wijze waarop het kabinetsbesluit om te komen tot marktwerking binnen het Loodswezen zou kunnen worden uitgewerkt. In zijn advies stelt de heer Koopmans dat marktwerking voor het Loodswezen geen geschikt middel is. «Het Loodswezen als veiligheidsorganisatie (...) voldoet (het beste) in een monopolioïde omgeving.» Geeft deze conclusie geen aanleiding tot een diepgaand debat over de vraag voor welke sectoren marktwerking niet wenselijk is, zo vragen de leden van de PvdA-fractie.

Ik zou de al bijna 10 jaar lopende discussie over de invoering van marktwerking nu niet willen belasten met een fundamentele discussie over marktwerking in andere sectoren. Dit wetsvoorstel handelt ook niet over de invoering van marktwerking (alhoewel dat wel het oorspronkelijke in de Tweede Kamer verdedigde beleid was) maar over de invoering van markttoezicht door de NMa op het Loodswezen. Juist vanwege allerhande complicaties bij het inrichten van een model met concurrentie tussen loodsdiensten is hiervoor gekozen. Het feit dat ook ik voor de uitvoering van onderdelen van mijn veiligheidsbeleid te maken heb met een monopolist, ligt daar mede aan ten grondslag.

¹ Brief aan minister van Verkeer en Waterstaat van R.F. van Heusden, adviseur-coördinator Privatisering Maritieme Zaken van 1 februari 1984.

² K 1987-1988, 20 290, nr. 3 blz. 9.

³ Idem.

⁴ <http://www.empa-pilots.org/>

- (27) Tijdens de behandeling van dit wetsvoorstel in de Tweede Kamer heeft de minister met zoveel woorden erkend dat privatisering van het loodswezen niet tot het beoogde resultaat heeft geleid. Het terugdraaien van de privatisering is volgens de minister geen optie. De leden van de PvdA-fractie begrijpen dat uitkoop duur zou zijn. Een deel van de argumentatie van de minister heeft echter hun verbazing gewekt. Dit betreft het argument dat de loodsen verzet zouden kunnen plegen terwijl de scheepvaart van hen afhankelijk is en er geen dienst is (ook geen militaire) waarop kan worden teruggevallen. Deelt de minister de constatering dat dit eigenlijk een zwakgebod is? Zijn er andere sectoren waarbij geen dienst is waarop kan worden teruggevallen? Zo ja, wordt in deze sectoren een soortgelijke redenering gehanteerd?

De opmerking is vooral ingegeven door de gedachte dat bijvoorbeeld in de luchtvaart andere dienstverleners een tijdelijke niet functionerende dienstverlening zouden kunnen opvangen. De veilige afwikkeling van het scheepvaartverkeer vanuit de walradar door middel van verkeersbegeleiding is mogelijk voor schepen tot ca.150 meter, onder extra waarborgen en sterk afhankelijk van de regionale omstandigheden. Met andere woorden: om tijdens een situatie waarin de loodsdienst niet optimaal is de operationele veiligheid te borgen, zal de vlotheid van het scheepvaartverkeer afnemen. Het is juist deze balans tussen veilig en vlot, die een zorgvuldig handelen, ook van mij, noodzakelijk maakt.

Er kunnen diverse sectoren worden genoemd waar de werkzaamheden in een monopolioïde vorm worden uitgevoerd. Vergelijking van de loodsen met notarissen, advocaten of register accountants komt in de buurt, waar het gaat om de uitvoering van wettelijk verplichte diensten. Bij deze vormen van dienstverlening is concurrentie echter in meer of mindere mate mogelijk. Vergelijking met de loodsdienstverlening, waarbij zelfs sprake is van een dubbel monopolie (een wettelijk opgelegde vraag met één wettelijk gereguleerde aanbieder), is naar mijn mening echter niet goed mogelijk.

- (28 en 29) Is de minister bekend met het feit dat er gedurende een eeuw (1839 tot 1939) op de Schelde sprake was van een concurrentiestrijd tussen Nederlandse en Vlaamse loodsen en dat deze strijd meerdere levens van loodsen heeft gekost, zo vervolgen de leden van de SP-fractie. Vindt de minister het begrijpelijk dat in het officiële gedenkboek over deze periode van de Nederlandse Loodsensociëteit te Vlissingen sprake is van «de door alle loodsen gehate concurrentiestrijd». Is het de minister bekend dat de Nederlandse overheid er in de jaren '30 van de vorige eeuw pas na uitputtende onderhandelingen met België in slaagde om een verdrag op te stellen waarmee einde kwam aan die gehate concurrentiestrijd, een verdrag waarbij efficiency en doelmatig gebruik van mensen en middelen als belangrijke argumenten voor de samenwerking golden? Zijn er anno 2007 argumenten aan te voeren die de toen geldende argumenten nu ontkrachten en in hun tegendeel doen verkeren, zo vragen deze leden.

Het is mij bekend dat de concurrentie in de loodsdienstverlening op de Schelde letterlijk heeft geleid tot aanvaringen tussen de betrokken loodsdiensten. Het heeft echter naar mijn mening weinig zin deze periode te vergelijken met het heden, waarin sprake is van een nauwe samenwerking tussen de loodsdiensten, en het eventueel in de toekomst in te voeren concurrentiemodel. Eventuele invoering van marktwerking in de Nederlandse loodsdienstverlening zal vanzelfsprekend op al zijn merites moeten worden beoordeeld, óók de specifieke «Vlaamse context». Overigens is de

aan het einde van de jaren '30 van de vorige eeuw met België overeengekomen verdeling van de loodsprestaties destijds niet bij verdrag geregeld, maar in een ambtelijk akkoord, de Regeling loodsdienst 1950.

- (30) Wat is de mening van de minister over de conclusie in het rapport dat in 1986 door John J. Upchurch werd gemaakt in opdracht van de senaat van Florida: «There is a significant conflict of interest between a vessel owner's economic needs and the public interest in safe passage. It is in the public's best interests for the pilot's judgment to be absolutely free of economic consideration to the ship owner when piloting his vessel. If pilots must compete against one another to win assignments, there is a likelihood that a pilot will compromise safety considerations in order to accommodate the financial interest of the ship owner, for in so doing, he will have a competitive edge over another pilot.»? In vervolg op het senaatsrapport kwam de volgende tekst in het loodsenstatuut van de staat Florida: «(1) Piloting is an essential service of such paramount importance that its continued existence must be secured by the state and may not be left open to market forces. (2) Because safety is the primary objective in the regulation of piloting by the state and because of the significant economies of scale in delivering service, the requirement of a large capital investment in order to provide required service, and the fact pilots are supplying services that are considered essential to the economy and the public welfare, it is determined the economic regulation, rather than competition in the marketplace, will better serve to protect the public health, safety, and welfare.»
Kan de minister verduidelijken waarom deze tekst niet geldig is voor de Nederlandse situatie, zo vragen de leden van de SP-fractie?

Veiligheid is zeer zeker een belangrijk aspect bij het loodsen van zeeschepen. Niet voor niets kan het Loodswezen gezien worden als een veiligheidsorganisatie. Daarnaast zijn een kwalitatief goede en gegarandeerde dienstverlening én kostenefficiëntie in de wettelijk opgelegde dienstverlening een economisch belang. Juist deze mix van aspecten maakt een zorgvuldige afweging noodzakelijk. In de beantwoording van de vragen 5 en 10 ben ik al ingegaan op het ontbreken van duidelijkheid over de toekomstige markt van loodsdiensten, waardoor het thans niet mogelijk is uitspraken te doen over de wijze van marktordening van na 2019. Het toezicht van de Rijkshavenmeester op de veiligheid en dienstverleningsaspecten is geborgd in de Scheepvaartverkeerswet. Het toezicht op de meer financieel/economische aspecten van de dienstverlening zal met dit wetsvoorstel worden uitgevoerd door de NMa.

- (31) De leden van de SP-fractie geven aan dat in 2004 het eindrapport verscheen dat prof. dr. L. Koopmans op verzoek van het ministerie van Verkeer en Waterstaat schreef over de problemen rond de «affinanciering» van de prepensioenen van de Nederlandse loodsen. In de conclusie van het rapport schrijft professor Koopmans (na er op te hebben gewezen dat experimenten met concurrentie elders op de wereld «duidelijk hebben gemaakt dat daarvan uitsluitend negatieve effecten zijn te verwachten»): «Alles overwegende is de beste oplossing om de positie van het Loodswezen te laten zoals deze thans is geregeld in de Scheepvaartverkeerswet en in de Loodsenwet. Accepteer dat het Loodswezen als veiligheidsorganisatie in een monopolide omgeving functioneert, zij het dat er – terecht – scherp toezicht wordt gehouden op de prijsvorming van de loodsactiviteiten.» Kan de minister uitleggen waarom dat advies niet door hem is overgenomen?

Deelt de minister de mening van professor Koopmans dat als nu definitief wordt afgezien van de mogelijkheid van marktwerking in de toekomst, de Nederlandse loodsdiensten de ruimte krijgen om de noodzakelijke vernieuwing van hun vloot door te voeren, zonder zorgen over afschrijvingsproblemen na 2019? Deelt de minister de mening dat zo'n situatie voor het garanderen van een goed functionerende veiligheidsdienst in het komende decennium te verkiezen is? En heeft hij begrip voor de aarzeling van de loodsdiensten om in de jaren vóór 2019 hun potentiële concurrenten op te gaan leiden?

Het advies van de heer Koopmans is gedeeltelijk overgenomen. Anders dan de heer Koopmans voorstelt om de status-quo te handhaven, is een overgangperiode gecreëerd. Deze overgangperiode is bedoeld voor het oplossen van de financiële problematiek. Zoals hierboven aangegeven is het mogelijk dat door technologische ontwikkelingen de loodsdienstverlening gaat veranderen, waardoor ook de wijze van marktordening zou kunnen veranderen.

Wil het Loodswezen niet alleen nu maar ook tijdens de eerste evaluatie in 2009, de evaluatie in 2011 en ten tijde van de overgang in 2019 goed presteren in de zin van het verbeteren van de gewenste kwaliteit van hun diensten tegen zo laag mogelijke prijs, dan is het vereist dat het Loodswezen tijdig de goede investeringen doet. Het niet tijdig of onjuist investeren zal in de praktijk leiden tot of een te lage kwaliteit en/of een te hoge prijs. Aangezien dit niet in het belang is van de loodsen, omdat de geleverde prijs/kwaliteit-verhouding een belangrijk criterium zal zijn bij de beslissing over de marktordening na 2019, ga ik er van uit dat de loodsen ook de komende periode op het juiste moment de goede investeringen doen. Bij de beslissing over de marktordening na 2019 zal worden bezien welke nadere afspraken gemaakt moeten worden. De opties zijn afhankelijk van de wijze waarop invulling gegeven gaat worden aan de wijze van marktordening van na 2019, zoals reeds is aangegeven in de beantwoording van de vragen 5 en 10. Er kunnen daarvoor nu geen afspraken gemaakt worden.

Bedrijven die in concurrentie werken zijn er ook nooit zeker van dat de afschrijvingskosten geheel kunnen worden doorvertaald in het tarief. In geval van concurrentie leidt niet investeren echter op zeker moment tot afname van de klandizie. Bovendien zinspeelt de vraag op een situatie na 2019 waarin geen plaats meer zou zijn voor het huidige Loodswezen. Niets is echter minder waar. Eventuele concurrenten zullen ook moeten investeren en niet alleen in een vloot, maar in een geheel nieuwe organisatie met adequaat opgeleide loodsen. Of die potentiële concurrenten er daadwerkelijk zullen komen en dan zullen moeten worden opgeleid door de huidige loodsen, is afhankelijk van nadere besluitvorming over de wijze van marktordening van na 2019. Eventuele aarzelingen van de huidige loodsen ter zake zullen mijn inziens moeten worden betrokken in de beleidsontwikkeling over de wijze van marktordening, die na de eerste evaluatie van 2011 kan worden opgestart. Hier wil ik nu niet op vooruit lopen.

(32) Op het congres van de International Maritieme Pilots' Association te Bremen op 22 juni 2007 sprak captain Michael R. Watson, president van de IMPA over het onderwerp «Competition in Pilotage». De opinie van de internationale loodsenorganisatie over concurrentie in de loodswereld vatte hij samen met de stelling: «Concurrentie is onverenigbaar met loodsplicht. Het is slecht voor de maatschappij, slecht voor de scheepvaartsector en slecht voor het loodsenberoep.» Deelt de minister de opvattingen van deze hoogste autoriteit in de internationale loodsenwereld dat concurrentie niet alleen onverenig-

baar is met loodsplicht, maar ook economisch inefficiënt, discriminerend voor bepaalde reders en gevaarlijk voor zowel het voortbestaan van een kwalitatief goede loodsdienst als voor de veiligheid van de bevolking die in de buurt van de vaarwegen woont? Zo nee, aldus de leden van de SP-fractie, welke argumenten kan hij er tegenin brengen?

Tal van activiteiten die een potentieel gevaar kunnen opleveren voor omwonenden worden in concurrentie uitgevoerd. Het is aan de overheid om goede, handhaafbare kaders te bieden waarbinnen deze activiteiten veilig moeten worden uitgevoerd. Ik deel de mening van de heer Watson dan ook niet, omdat het loodsen van zeeschepen wordt uitgevoerd onder het toezicht van de voor de veilige en vlotte vaart verantwoordelijke Rijkshavenmeester. In het geval concurrentie wordt ingevoerd, zullen nieuwe loodsdienstorganisaties aan wettelijke eisen van onder andere opleiding en ervaring moeten voldoen. Als deze nieuwe aanbieders binnen de gestelde wettelijke eisen diensten kunnen leveren tegen een lager tarief, dan is dat voordelig voor de scheepvaartsector. Ik zie dat niet als economisch inefficiënt.

(33) Is de minister op de hoogte van het feit dat de afgelopen 15 jaar in de Verenigde Staten drie pogingen zijn gedaan om te komen tot marktwerking bij het beloodsen van schepen (Alaska, Hawaï en Connecticut) en dat al die pogingen na korte tijd onwerkbaar bleken en door de gouvernmenten zijn stopgezet en teruggedraaid tot (rotatie-) systemen die het werk verdelen en de concurrentie elimineren? Kan de minister uitleggen waarom het in de bakermat van de free enterprise wél mogelijk blijkt om reeds ingevoerde marktwerking in deze sector zonder problemen terug te draaien terwijl hij tijdens de behandeling van de wet in de Tweede Kamer de verwachting uitsprak dat er ernstige problemen in Nederland zouden ontstaan als wij ten halve zouden keren op de weg naar concurrentie en marktwerking?

Het is een misverstand dat in Nederland al marktwerking bij het loodsen van zeeschepen ingevoerd zou zijn, of zou zijn geweest. In 1988 is het Loodswezen verzelfstandigd en aan die vorm van marktordening (een wettelijk monopolie) is nooit iets veranderd en zal tot 2019 niet veranderen. De memorie van toelichting is hier duidelijk over. Bedoeld is dat uit nader onderzoek is gebleken dat de invoering van marktwerking op forse problemen zou stuiten, van zowel financiële als van organisatorische aard daar het ontbrak aan serieuze potentiële concurrenten. Met name de financiële problematiek moet worden opgelost voordat nadere besluitvorming kan plaatsvinden over de uiteindelijke vorm van marktordening bij het loodsen van zeeschepen. Het is daarom dat het kabinetsbesluit van april 2004 spreekt over het *eventueel* invoeren van marktwerking. Vandaar dat aan de hand van de verplichte evaluaties zal worden gezien of, en zo ja hoe marktwerking alsnog na 2019 kan c.q. moet worden ingevoerd.

(34) Heeft de minister signalen ontvangen dat er in 2019 kans is op een succesvolle en risicoloze invoering van marktwerking, signalen waardoor het nu voorgestelde uitstel van een beslissing wordt gerechtvaardigd? Zo ja, welke zijn dat?

Neen, die signalen zijn er niet en kunnen er ook nog niet zijn, omdat geen enkele marktpartij nu reeds kan beslissen een concurrerende loodsdienst in te kunnen of te willen voeren. Dat is afhankelijk van de dan bestaande loodsdienstmarkt. Omdat deze markt naar verwachting aan grote veranderingen onderhevig is, is de omvang en soort van dienstverlening en de daarbij behorende investeringen thans niet in te schatten. In het kader van

de beleidsontwikkeling voor de situatie van na 2019, zal het ontstaan van mogelijke concurrentie overigens kunnen worden meegewogen.

(35) *Gevolgen van de invoering van de wet*

Deelt de minister de mening van de leden van de SP-fractie dat het loodsen van schepen in de eerste plaats een publiek belang (veiligheid) dient en dat de samenleving dus ook in de toekomst de primaire klant van de loodsdienst moet zijn en niet de rederijen? Is de minister met hen van mening dat het onderhavige wetsvoorstel het risico in zich draagt dat de in de scheepvaartverkeerswet vastgelegde urgentievolgorde (veilig en vlot) wordt omgedraaid omdat voor de NMa de betalende sector de (enige) belanghebbende is. Erkent de minister dat deze wet daarmee een (ook door de Raad van State en het Loodswezen gesignaleerd) conflict van belangen in zich bergt, zo vragen deze leden.

Het loodsen van zeeschepen is, naast en in samenhang met alle andere instrumenten die het scheepvaartverkeer regelen, een belangrijke maatregel om de veilige en vlotte vaart te kunnen optimaliseren. De vraag daarbij, zoals hierboven betoogd, is of dit de loods aan boord dient te zijn. De loods levert een dienst aan de kapitein c.q. de reder, die voor die dienst betaalt. Dit is de primaire klant/dienstverlener relatie die door de NMa zal worden bewaakt. Daarnaast regelt de Rijkshavenmeester, mede met het oog op de veiligheid voor de omwonenden, de veilige en vlotte afwikkeling van het scheepvaartverkeer. Niet valt in te zien waarom dit zou veranderen onder invloed van het toezicht van de NMa, daar zonder dit NMa-toezicht, ook nu al een afweging tussen veilig en vlot wordt gemaakt door de voor de operationele veiligheid en vlotheid verantwoordelijke Rijkshavenmeester. De loodsen zijn hierin belangrijk, maar slechts uitvoerend zodat van omdraaiing van veilig en vlot geen sprake kan zijn. Van een belangenconflict is daarom geen sprake.

(36) De in de wet geregelde afschaffing van de «kruissubsidies» van de (winstgevende) Rotterdamse haven naar de verliesgevende sectoren Scheldemond en Noord (en tot op zekere hoogte ook IJmond) zal een verlaging van de loodsgeldtarieven in de Rijnmond tot gevolg hebben, maar in de overige regio's juist een opwaartse druk op die tarieven veroorzaken. Deelt de minister de mening dat dit nadelig is voor de economische ontwikkeling van toch al economisch zwakkere havens van Harlingen, Delfzijl, Vlissingen en Terneuzen? Overweegt hij dit nadelige effect te compenseren? Zo ja, hoe?

Het gevolg van de nieuwe tariefstelling op basis van de prijs-prestatieverhouding heeft tot gevolg dat de grootste schepen minder en de kleinere méér loodsgelden moeten gaan betalen en ook de lengte van de reis meespeelt in de tarieven. Deelt de minister de mening dat dit alleen voor het Rotterdamse havengebied (korte reistijd en veel grote schepen) een daling van de loodsgelden tot gevolg zal hebben, maar dat in de districten Noord en Scheldemond, met langere loodstijden en meer kleine schepen er een opwaartse druk op de tarieven zal ontstaan? Deelt de minister de mening dat deze wet daarmee uitsluitend in het Rijnmondgebied het beoogde (financiële) effect zal hebben, maar in de andere havens niet?

De geschetste veranderingen in het loodsgeldtarief zijn juist. Met name Rotterdam zal profiteren van de nieuwe wetgeving. Wat betreft de door de leden van de SP-fractie genoemde havens, is het zo dat deze al tientallen jaren profiteren van de huidige tariefstructuur die de kosten onvoldoende weerspiegelt. Niet valt in te zien waarom genoemde havens niet de normale kosten van de loodsdienstverlening zouden moeten opbrengen.

Daar komt bij dat Rotterdam al sinds 1863 verplicht is de tariefsvorming voor de haven van Antwerpen te volgen, omdat dit verdragsrechtelijk is geregeld. Bij het creëren van kostendekkendheid voor de vaart op Antwerpen – een belangrijke voorwaarde om tot samenwerking tussen beide loodsdiensten op de Schelde over te kunnen gaan- is het Rotterdamse tarief nog eens extra gestegen.

Zoals hierboven aangegeven valt de tariefstijging door de wijziging van de regionale kostenstructuur mee, zodat compensatie niet aan de orde hoeft te zijn, mede omdat het uiteindelijke effect van het toezicht en andere, wellicht mede door de betrokken havens te nemen maatregelen, thans nog niet valt in te schatten. Alle bij dit wetsvoorstel behorende stukken gaan namelijk uit van bruto bedragen. Uit de evaluaties zal blijken in hoeverre daarvan wordt afgeweken. Daarnaast zal uit de evaluaties moeten blijken hoe het scheepvaartverkeer heeft gereageerd op onderhavige wetswijzigingen. Ik wil daar niet op vooruitlopen.

(37) *Administratieve lasten*

De Nederlandse Loodsencorporatie zegt dat zij moeite heeft met de termijn van twee maanden waarin het kostentoe rekeningsmodel door de ledenvergadering van de Nederlandse Loodsencorporatie moet worden vastgesteld. Deze termijn is volgens de sector onhaalbaar. Kan de minister deze termijn wat oprekken?

Ik verwijs in dit verband naar de beantwoording van de vragen die over dit onderwerp zijn gesteld door de leden van de PvdA-fractie.

(38) Het verantwoordingssysteem voor de loodsen is erg bureaucratisch en leidt tot veel administratieve lasten. Op zich kunnen de leden van de fractie van D66 zich wel voorstellen dat deze hoeveelheid regels in een transitiefase nodig is. Als er na 2019 sprake is van echte marktwerking dan is deze verantwoordingsplicht volgens de fractie van D66 niet meer zo nodig. Dan kunnen veel van deze verplichtingen weer worden afgeschaft. Is de minister het met deze zienswijze eens?

Ik kan de gedachtegang van de leden van de fractie van D66 volgen. Het wetsvoorstel voorziet in specifiek markttoezicht omdat er sprake is van een markt met maar één partij met een dubbel monopolie. Als deze situatie na 2019 inderdaad fundamenteel verandert, is er alle reden om te beoordelen of kan worden teruggevallen op het algemene regime van de Mededingingswet of dat het markttoezicht op andere wijze kan worden verlicht. Overigens ben ik mij bewust van de administratieve lasten die het wetsvoorstel met zich brengt. Bij de behandeling van het wetsvoorstel in de Tweede Kamer is reeds toegezegd dat de effecten daarvan nadrukkelijk in de evaluatie worden betrokken.

De minister van Verkeer en Waterstaat,
C. M. P. S. Eurlings