

Op basis van: verslag vergadering Nationale Havenraad op 4 november 2010 (Ohv 151)

"De Raad stemt in met de door de NHR Werkgroep WTL2 in zijn advies voorgestelde beslispunten 1 t/m 4, 6 en 7. Ten aanzien van beslispunt 5 beslist de Raad dat het exploitatietekort van de Loodsdienst in Noord-Nederland (en eventueel in andere regio's) aan een zeker maximum zal worden gebonden. Wanneer dat maximum structureel en significant wordt overschreden, wordt opnieuw overleg gevoerd.

Met betrekking tot beslispunt 8 beslist de Raad dat nader onderzoek naar de voor- en nadelen nodig is.

De NHR Werkgroep WTL2 wordt verzocht langs de lijnen van deze besluiten (1) een landelijk uniform tarief voor de Loodsdienst in Nederland te ontwikkelen, voorstellen te doen over (2) een bovengrens voor de kruisfinanciering tussen zeehavenregio's en de voor en nadelen van een egalisatiefonds nader in kaart te brengen(3) en daarover aan de Raad te rapporteren."

Advies Werkgroep Tariefstructuur Loodswezen 2 aan de Nationale Havenraad 26-10-2010 (L 065-03)

Te behandelen in de voltallige vergadering van de NHR op 04-11-2010.

Beslispunten

1. Gekozen wordt voor een op draagkracht gestoeld landelijk en uniform tariefsysteem. Gevolg van deze keuze is onder meer dat zeehavens met een oververtegenwoordiging van kleinere zeeschepen een inherent tekort vertonen. Daarvoor worden de tarieven niet gecorrigeerd. Tariefcorrectie kan in dit kader wel worden gebruikt om consensus over de verdere afbouw van de kruisfinanciering te bereiken.
2. Het streven naar uniformiteit betekent dat in beginsel overal in Nederland voor een zelfde loodsverrichting (scheepsgrootte, loodsafstand) een gelijk loodsgeld wordt betaald. Tariefsysteem en tariefhoogte moeten daarvoor (waar nodig) worden aangepast.
3. De Noordelijke zeehavens accepteren de stijging van het loodsgeld die voortvloeit uit het op gemiddeld landelijk niveau brengen van de loodsgeldtarieven voor zeeschepen in de klassen 1 t/m 4. De stijging wordt in een periode van vijf jaar gerealiseerd.
4. De zeehavens in IJmond en Scheldemond aanvaarden dat in die periode van vijf jaar opbrengsten en kosten van de Loodsdienst in hun regio's in evenwicht worden gebracht.
5. Na de overgangperiode van vijf jaar wordt voor waar aangenomen dat er geen sprake meer is van kruisfinanciering tussen zeehavenregio's.
6. Op basis van deze uitgangspunten wordt door het Loodswezen een klantvriendelijker, landelijk en uniform loodsgeld tariefsysteem ontwikkeld, waarover eind eerste kwartaal 2011 - aan de hand van een door WTL 2 uitgebracht vervolgadvis - in de Nationale Havenraad wordt beslist. Dan wordt ook beslist over de wijze waarop - tegen de achtergrond van het niet invoeren van concurrentie - aan de FLO/FLP verplichtingen van het Loodswezen kan worden voldaan.
7. De regeling voor frequentiekorting wordt ongewijzigd voortgezet.
8. Een egalisatiefonds is niet het gewenste instrument ter voorkoming van grotere beweeglijkheid van de tarieven.

A. Inleiding en taakstelling.

1. De Minister van V&W heeft in overleg met de Tweede Kamer besloten af te zien van het invoeren van marktwerking bij het verrichten van loodsdiensten. In het Loodsendossier is in het jaar 2019 dus geen bijzonder ijkpunt meer.

2. De Nationale Havenraad is gevraagd advies uit te brengen over de mogelijkheid - in het licht van dit nieuwe feit - consensus te bereiken over de mate van kruisfinanciering tussen de Nederlandse zeehavenregio's. De NHR heeft een werkgroep onder voorzitterschap van de heer Philippen (voormalig directeur van Zeeland Seaports) en bestaande uit vertegenwoordigers van het ministerie van V&W, de zeehavens, het Loodswezen, de gebruikers en het NHR secretariaat (WTL 2) opdracht verstrekt dit advies voor te bereiden.

3. Daarnaast zijn in overleg tussen het Ministerie van V&W, het Secretariaat van de NHR en vertegenwoordigers van de zeehavens de volgende aanpalende onderwerpen geagendeerd.

- Het aanpassen van de loodsgeldtariefstructuur aan het bereikte compromis en het tegelijkertijd vergroten van de marktconformiteit (landelijke uniformiteit) en klantvriendelijkheid (voorkomen volatiliteit en vergroten calculeerbaarheid) van de tarieven.
- De mogelijke effecten van de beleidswijziging op de (verdere) opbouw van de voor FLO/FLP benodigde voorzieningen.
- De mogelijke effecten van het bereikte compromis op de toepassing van de regeling voor frequentiekorting.

4. De Minister van V&W heeft een aantal voorwaarden gekoppeld aan het besluit. In de eerste plaats betreft dat het onverminderd continueren van het bedrijfseconomische toezicht van de NMa op het Loodswezen. Daarnaast heeft de Minister aan een werkgroep - bestaande uit vertegenwoordigers van de Rijkshavenmeesters en het Loodswezen - gevraagd advies uit te brengen over concrete en verantwoorde stappen op het terrein van innovatie, differentiatie en flexibilisering van de dienstverlening.

5. Na behandeling en goedkeuring van deze adviezen in de NHR (eind 2010/ begin 2011) zal de Minister de TK kunnen informeren over de bereikte resultaten.

6. Bij brief van 8 april 2004 heeft de toenmalige Minister van V&W de NHR gevraagd advies uit te brengen over de hoofdlijnen van een nieuwe loodsgeldtariefstructuur en over een geleidelijke *beëindiging* van de aan de oude structuur inherente kruisfinanciering. Dit zowel in samenhang met het toezicht van de NMa op het Loodswezen als met de introductie van marktwerking in 2019. Ter voorbereiding van een advies van de NHR aan de Minister werd een werkgroep (WTL 1) ingesteld, bestaande uit vertegenwoordigers van het Ministerie van de zeehavens, de KVNR, het Loodswezen, de NMa en het NHR secretariaat.

7. De speelruimte voor WTL 1 om tot systeemeigen (endogene) oplossingen voor gerezen problemen te komen werd enerzijds ingeperkt door het standpunt dat het sectorspecifieke toezicht en de introductie van marktwerking alleen kon worden gerealiseerd als voldaan was aan "kostenconformiteit" van de tarieven en anderzijds door de expliciete opdracht dat de aan de oude tariefstructuur inherente kruisfinanciering geheel, zij het geleidelijk in de periode tot 2019, moest worden afgebouwd.

Daardoor verdween het aspect sector- en marktconformiteit van de voorgestelde maatregelen naar de (verre) achtergrond.

8. Daarom bleef het eindresultaat van WTL 1 achter bij (een van) de gestelde doelen, namelijk dat de gevolgen van de gemaakte keuzes evenwichtig over de betrokken partijen zouden moeten zijn verdeeld en de daaruit resulterende tarieven niet concurrentieverstorend mochten zijn.

9. WTL 1 constateerde in het eindrapport als volgt:

Na benutting van alle modelmatige vrijheidsgraden om de bij toepassing van scenario 4 optredende knelpunten te mitigeren, blijven voor bepaalde zeehavenregio's tariefstijgingen over die door

gebruikers en havenbeheerders als concurrentieverstorend worden ervaren. Tariefstijgingen die niet verder kunnen worden afgezwakt zonder het element kostenconformiteit (en daarmee het toezicht van de NMa) onder de systematiek vandaan te halen.

Ook met de kennis van de relatieve effecten op tariefklasse- en scheepsniveau heeft de introductie van kostenconformiteit en bedrijfseconomisch toezicht structurele voordelen te bieden voor de maritieme sector als geheel. Het houdt ook de mogelijke introductie van marktwerking in 2019 en de daarmee gepaard gaande versterking van de concurrentiepositie van de Nederlandse zeehavens op langere termijn open.

10. Alle partijen wilden de macrovoordelen die het toezicht van de NMa met zich zou brengen, maar sommige waren niet bereid de prijs daarvoor alleen te betalen.

WTL 1 bleef dan ook niets anders over dan een hybride advies uit te brengen. De beoogde nieuwe tariefstructuur is niet ingevoerd. Bij de invoering van de nieuwe wet is de oude tariefstructuur van kracht gebleven en is slechts de interne kostentoerekening binnen het Loodswezen aangepast. Afbouw van de kruisfinanciering heeft door de onevenwichtige verdeling van de gevolgen over de zeehavens slechts beperkt plaatsgevonden. Dit op basis van een advies van de NHR aan de minister over afbouw en fasering van de kruisfinanciering zoals dat in de wet is opgenomen.

11. Het bedrijfseconomische toezicht van de NMa functioneert naar tevredenheid van alle betrokkenen. Eventuele meeropbrengsten ten gevolge van productiviteitsstijgingen (efficiencyfactor) worden aan de maritieme sector teruggegeven. Regulering van de tarieven is in handen van een professionele en onafhankelijke derde, waardoor een einde is gekomen aan de onverkwikkelijke overlegstructuur voor de vaststelling van de jaarlijkse tarieven. De vroegere situatie werd gekenmerkt door een aanbod gestuurde vraag. De nieuwe zowel door een vraag gestuurd aanbod als door tarieven die gelijk lopen met die van concurrerende aanbieders van loodsdiensten in het relevante buitenland.

12. *De opdracht van WTL 2 is het bereiken van overeenstemming over een nieuwe loodsgeld tariefstructuur die:*

- *voldoet aan de voorwaarden van markt- en kostenconformiteit;*
- *een bijdrage levert aan de in stand houding van een duurzaam, hoogwaardig en landelijk dekkend systeem van loodsverrichtingen;*
- *rekening houdt met het grote sociaaleconomische belang van het Nederlandse zeehaven-netwerk;*
- *de gevolgen van de gemaakte keuzes (zo nodig door middel van fasering) zo evenwichtig mogelijk over de betrokken partijen verdeelt;*
- *draagvlak heeft bij de gebruikers.*

B. Randvoorwaarden.

1. Aan het huidige (landelijk dekkende en uniforme) totaalpakket van loodsdiensten (beschikbaarheid, veiligheid en hoogwaardigheid) wordt geen afbreuk gedaan.
2. Alle betrokkenen hebben belang bij beëindiging van de discussie over kruisfinanciering en zullen daaraan een overeen te komen bijdrage moeten leveren. Voor de tekorthavens geldt dat de (extra) aanpassing van de tarieven niet concurrentieverstorend mag zijn. Voor de overschothavens is van belang dat klanten blijven profiteren van schaalvoordelen.
3. De NMa houdt vast aan de wettelijk verankerde kostenconformiteit. Die blijft een noodzakelijke voorwaarde voor effectiviteit en handhaafbaarheid van het toezicht van de NMa op het Loodswezen. Er kan daarom geen andere omvang (i.c. vermindering) van de kruisfinanciering worden bereikt door een andere methode van kostentoerekening. Ingrepen (oplossingen) aan de opbrengstenkant (tariefstructuur) zijn wel mogelijk, mits de (consequente) wijziging van de tariefstructuur voldoet aan de (wettelijke) eis dat de tarieven meer (en zeker niet minder) kosten conform worden. Tevens dat er sprake is van evenwicht tussen de totale kosten en opbrengsten van de loodsdienstverlening (geen kruis-

financiering met andere diensten of producten). De NMa hecht voorts (evenals alle andere betrokkenen) aan draagvlak bij de gebruikers voor het nieuwe tariefsysteem.

4. Nu marktwerking geen doel meer is, zijn - binnen de randvoorwaarden - geen beperkingen gesteld aan een oplossing, die bijdraagt aan de in stand houding van de marktpositie van het totale Nederlandse zeehavennetwerk.
5. In de nationale en internationale maritieme praktijk is draagkracht bij de vaststelling van de tarieven voor maritieme diensten een breed geaccepteerd beginsel. Dit zal maatgevend zijn bij de toepassing van het draagkrachtprincipe in de nieuwe loodsgeldtariefstructuur.
6. De werkgroep heeft een sterke voorkeur voor het tot stand brengen van een nieuwe loods-tariefstructuur, die onder meer gekenmerkt wordt door draagkracht, landelijk uniforme tarieven binnen de tariefklassen (ter voorkoming van oneigenlijke concurrentie) en klant-vriendelijkheid (waaronder duidelijkheid op voorhand over de tarieven).

C. Kruisfinanciering en kostendekkendheid.

1. Omdat de kruisfinanciering niet kan worden weggewerkt via de kostentoerekening, blijft er (regionaal) een verschil tussen opbrengsten en kosten bestaan. De kostendekkendheid van een zeehavenregio is in dat geval zowel afhankelijk van de mate waarin het draagkracht-principe wordt toegepast als van de mate van onder- of oververtegenwoordiging van kleinere zeeschepen. Zeehavens met een meer dan landelijk gemiddelde aanloop van kleinere zeeschepen dragen in dat geval relatief minder bij aan het dekken van regionale en landelijke kosten.
2. Het aandeel grotere en kleinere zeeschepen in het reizenbestand van een haven is (op kortere termijn) een objectief gegeven. Na een verantwoord besluit over de mate van draagkracht, zijn de daaruit voortvloeiende tekorten en overschotten geen subsidie van de ene regio aan de andere. Zij zijn het gevolg van een tariefberekening die is gebaseerd op het uitgangspunt dat zeeschepen met een grotere ladingcapaciteit de te betalen tarieven kunnen verdelen over een relatief groter aantal kostendragers (tonnen). In het locale havenbeheer wordt dit principe ook toegepast bij havengelden en andere havendiensten. Daar wordt dat terecht niet gezien als een vorm van kruissubsidiëring.
3. Tegen deze achtergrond moet worden bedacht dat het streven naar volledige kostendekkendheid betekent dat de tarieven voor kleinere zeeschepen in alle zeehavens stijgen. Het tarief is immers landelijk en voor iedere tariefklasse (bij voorkeur) gelijk. Dat zou haaks staan op het beleid van de Overheid en de zeehavens om de rol van kleinere zeeschepen bij de bediening van de klanten in het achterland (bijvoorbeeld kustvaart) verder te vergroten.
4. Bij de bepaling van de huidige omvang van kruisfinanciering is uitgegaan van de situatie in 2011. De al bereikte (beperkte) afbouw van kruisfinanciering in de periode 2005 - 2010 maakt daarom onderdeel uit van het te bereiken compromis. Kruisfinanciering is overigens geen constante. De autonome ontwikkelingen in alle zeehavens hebben effect op de relatieve verhouding tussen grotere en kleinere zeeschepen. Denk bijvoorbeeld aan de gevolgen van de bouw van energiecentrales in het Noorden en de verdere exploitatie van Maasvlakte 2. Ook kunnen er effecten optreden aan de kostenkant. Bijvoorbeeld doordat bepaalde (nog te maken) kosten niet aan alle zeehavens worden doorbelast. De uiteindelijke resultante daarvan is ongewis. Vandaar dat niet wordt geadviseerd een bepaald maximum of minimum aan kruisfinanciering te verbinden.

D. De simulatie- / rekenexercitie.

Het Loodswezen heeft een aantal manieren van kostentoerekening gesimuleerd.

1. Binnen de door de NMa gestelde voorwaarden is geprobeerd een zodanige allocatie van kosten te realiseren dat de problematiek van de kruisfinanciering via de kostenkant zou kunnen worden verminderd. Deze oplossingsrichting heeft onder meer tot gevolg dat kruisfinanciering (grotendeels) "uit de boeken" verdwijnt. De wettelijk verankerde "accounting principles" (zo groot mogelijke) kostenconformiteit stonden deze benadering echter in de weg.
2. Bleef over een oplossing via de opbrengsten kant (tariefstructuur). Daar is de speelruimte om endogene oplossingen te vinden voor de kruisfinanciering groter dan bij WTL 1. Deels heeft dat te maken met het loslaten van het voornemen om in 2019 concurrentie mogelijk te maken bij het verrichten van Loodsdiensten. Deels met de erkenning dat evenwichtige toepassing van het draagkrachtbeginsel een duurzaam bestanddeel is van de (inter)nationale maritieme praktijk.
3. Uit deze simulatie blijkt onder meer dat de tekorten in de Noordelijke zeehavens zowel absoluut als relatief duidelijk groter zijn dan in IJmond en Scheldemonden. Het verschil kan enerzijds worden verklaard door een relatief lage gemiddelde opbrengst (een overweging

van kleinere zeeschepen) en niet door relatief hoge gemiddelde kosten per reis. Anderzijds is het gemiddelde loodsgeld voor de klasse zeeschepen 1 t/m 4 (95 % van de reizen) in de Noordelijke zeehavens significant lager (circa 20 %) dan in de andere Nederlandse zeehavens.

4. De stijgingspercentages die nodig zijn om de Noordelijke tarieven kostendekkend te maken zijn 114,5 % (Delfzijl-Eemshaven), 190,5 % (Harlingen-Terschelling) en 100 % (Den Helder).
5. De stijgingspercentages in IJmond en Scheldemonden zijn resp. 0,7 % en 6,8 %.

E. Conclusies en bereikte overeenstemming.

1. De bewuste keuze van een op draagkracht gestoeld landelijk tariefsysteem leidt er toe dat zeehavens met een oververtegenwoordiging van kleinere zeeschepen een (met elkaar overeengekomen) tekort vertonen. Daarvoor moeten tarieven niet worden aangepast. De eis van volledige kostendekkendheid van alle zeehavens binnen een landelijk netwerk staat per definitie haaks op een tariefsysteem dat op draagkracht is gebaseerd.
2. Tariefaanpassing kan in dit kader wel worden gebruikt om consensus te bereiken. Die dient dan wel niet concurrentieverstorend en verdedigbaar in de richting van de gebruikers van loodsdiensten te zijn.
3. In de Noordelijke zeehavens zijn de stijgingspercentages om volledige kostendekkendheid te bereiken daarenboven in strijd met de randvoorwaarden dat ze absorbeerbaar en verdedigbaar moeten zijn.
4. In beginsel zou wel overal in Nederland voor een zelfde loodsverrichting (scheepsgrootte, loodsafstand) een gelijk loodsgeld moeten worden betaald. Tariefsysteem en tariefhoogte kunnen (moeten) daarvoor wel worden aangepast.
5. De Noordelijke havens zijn bereid deze inhaalslag binnen een periode van vijf jaar te maken door een stijging te accepteren die de tarieven van zeeschepen in de klassen 1 t/m 4 op gemiddeld landelijk niveau brengt. Uniformiteit en marktconformiteit van de nieuwe loodsgeldtariefstructuur worden hierdoor vergroot.
6. Dit betekent jaarlijkse extra stijgingspercentages van 4,58 % voor Delfzijl-Eemshaven, 7,62 % voor Harlingen-Terschelling en 4,02 % voor Den Helder. Deze bijdrage wordt gelet op de - in relatieve en absolute zin - beperkte omvang van de stijgingen absorbeerbaar en verdedigbaar geacht.
7. IJmond en Scheldemonden zijn bereid binnen een periode van vijf jaar evenwicht tussen opbrengsten en kosten te bereiken door een jaarlijkse extra stijging van de tarieven van 0,13 % resp. 1,36 %. Gelet op de (in deze context) gunstige verhouding tussen grotere en kleinere zeeschepen in deze zeehavens, wordt deze bijdrage aan een definitieve oplossing voor de problematiek van de kruisfinanciering evenwichtig en verdedigbaar geacht.
8. Door deze maatregelen kan het overschot dat de Loodsdienst in Rijnmond moet genereren om op landelijk niveau kosten en opbrengsten van de Loodsdienst in evenwicht te brengen, worden teruggedrongen. Hierdoor kunnen de gebruikers van de zeehavens in deze regio onverminderd blijven profiteren van schaalvoordelen.
9. Na de overgangperiode van 5 jaar wordt voor waar aangenomen dat er geen sprake meer is van kruisfinanciering tussen zeehavenregio's.

F. Aanpassen loodsgeldtarief structuur en aanpalende onderwerpen.

1. Het tot stand brengen van een nieuwe loodsgeldtariefstructuur, waarin de elementen van dit advies zijn verwerkt vergt (vanwege ingewikkelde systematiek en techniek) veel tijd.
2. Daarmee kan dan ook pas door het Loodswezen worden begonnen als definitieve overeenstemming is bereikt tussen alle partijen over de verdere afbouw van de van kruisfinanciering.
3. Voorgesteld wordt om dit aanpassingsproces te laten begeleiden door WTL2. In WTL 2 kunnen dan ook de voor (de uitkomsten van) het nieuwe loodsgeldtariefsysteem relevante onderwerpen als landelijke uniformiteit, het vergroten van de klantvriendelijkheid (aanpassen parameters) en de FLO/FLP worden behandeld. Over het advies van WTL 2 zou dan eind eerste kwartaal 2011 in de NHR kunnen worden beslist.
4. Met betrekking tot de frequentiekorting is wel overeenstemming in WTL 2 bereikt. Alle partijen zijn van mening dat de regeling voor frequentiekorting ongewijzigd moet worden voortgezet.
5. Overeenstemming is eveneens bereikt over het niet invoeren van een egalisatiefonds ter voorkoming van grotere beweeglijkheid van de tarieven.
Op grond van de volgende overwegingen adviseert WTL 2 niet over te gaan tot de invoering van een egalisatiefonds.
 - De NMa gaat over de tarieven.
 - In het proces van jaarlijkse vaststelling daarvan is al voorzien in een structurele aanpassing van de tarieven. Namelijk als er een verschil is tussen voor- en nacalculatie van het aantal jaarlijkse reizen.
 - Strikt genomen kan een dergelijk fonds alleen gevoed worden door tarief verhogingen (vrijval) in het heden, terwijl de gebruikers van Loodsdiensten een voorkeur hebben voor de zekerheid van lagere tarieven nu.
 - De beheers- en besluitvormingsproblematiek (wie beslist wanneer en op basis waarvan over de benutting van het fonds) voegt bureaucratie en onduidelijkheid toe aan het tariefstelsel. Dit gaat ten koste van de transparantie