



Minister van Infrastructuur en Waterstaat
mevrouw drs. C. van Nieuwenhuizen
Postbus 20906
2500 EX Den Haag

Den Haag, 07 OKT. 2019

Aantal bijlagen : 1
Uw kenmerk : IenW/BSK-2019/154130
Ons kenmerk : ACM/UIT/518822
Contactpersoon :
Onderwerp : ACM/19/036382 - Verzoek Uitvoeringstoets wijziging Loodsenwet i.v.m. actualisatie markttoezicht registerloodsen

Geachte mevrouw Van Nieuwenhuizen,

Bij brief van 9 september 2019, met bovengenoemd kenmerk, heeft uw ministerie de Autoriteit Consument en Markt (ACM) verzocht om een uitvoeringstoets op het wetsvoorstel tot wijziging van de Loodsenwet en lagere regelgeving in verband met de actualisatie van het markttoezicht (het wetsvoorstel). In reactie op uw verzoek bericht ik u namens de ACM als volgt.

Graag wil ik u dankzeggen voor het toezenden van het wetsvoorstel. Het wetsvoorstel is opgesteld naar aanleiding van de evaluatie van de Wet markttoezicht registerloodsen.¹

In het voorbereidingstraject heeft de ACM reeds haar visie en opmerkingen kenbaar gemaakt op de concepttekst van de wetsartikelen en de bepalingen in de lagere regelgeving (het Besluit en de Regeling markttoezicht registerloodsen). Voor enkele bepalingen heeft de ACM nog aanleiding gezien voor commentaar. Dit commentaar is in de bijlage van deze brief opgenomen.

Resultaten uitvoeringstoets

De ACM stelt voorop dat het wetsvoorstel niet leidt tot een gewijzigde rol voor de ACM in haar toezicht op het Loodswezen. Ook voorziet de ACM door het wetsvoorstel geen wijziging in de uitvoerbaarheid of handhaafbaarheid van dat toezicht. De ACM acht het wetsvoorstel dan ook uitvoerbaar en handhaafbaar, maar zet vraagtekens bij de effectiviteit en doelmatigheid van sommige onderdelen van het voorstel. Daarom gaat de ACM hieronder in op enkele punten waar de effectiviteit naar haar oordeel kan worden vergroot. Daarbij onderschrijft de ACM het belang van een evaluatie van de werking van de gewijzigde wet binnen vijf jaar na inwerkingtreding daarvan.

¹ rapport van Policy Research Corporation (PRC), september 2013, <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/blg-531584.pdf>.



Opmerkingen

Evaluatie wet markttoezicht registerloodsen

De voorgestelde wijziging van de Loodsenwet alsmede van de lagere regelgeving is, zoals blijkt uit de Memorie van Toelichting, met name ingegeven door de bevindingen in de evaluatie van de Wet markttoezicht registerloodsen.

Op basis van die evaluatie heeft uw ambtsvoorganger in 2015 een viertal beleidsdoelen geformuleerd, die de grondslag vormen voor de wetswijziging:

- een gelijkmatige tariefontwikkeling;
- het bereiken van een optimale verhouding tussen prijs en prestatie van de loodsdienstverlening;
- de borging van de kwaliteit en continuïteit van de loodsdienstverlening en
- conform eerdere afspraken: tot 2019 een adequaat toezicht op de financiering van de FLP/FLO. Als gevolg van de per 2019 voltooide financiering van de FLO/FLP-verplichtingen is dit beleidsdoel niet langer van belang.²

Bij de uitwerking van het eerste en tweede beleidsdoel ziet de ACM ruimte voor verbetering van het wetsvoorstel om de doelstelling te kunnen bereiken. Dit betreft de efficiencyprikkel en de arbeidsvergoeding.

Beperkt effect van de voorgestelde efficiencyprikkel

Het voorstel bevat als belangrijkste aanpassing van het toezichtsmodel een efficiencyprikkel in de vorm van een generieke doelmatigheidskorting. Deze efficiencyprikkel heeft volgens de ACM echter een beperkt effect. De ACM licht dit als volgt toe.

De voorgestelde efficiencyprikkel is alleen van toepassing indien het aantal reizen in het komende jaar stijgt ten opzichte van het lopende jaar. De efficiencykorting is groter bij een hogere toename van het aantal reizen. Als het aantal reizen daalt, is de efficiencykorting in het geheel niet van toepassing. De tarieven worden dan gebaseerd op de cost-plus berekening.

De ACM constateert dat bij een *stijging* van het aantal reizen al sprake is van autonome factoren waardoor de kosten per reis al "automatisch" dalen. Dit betreft met name het effect van de schaalvergroting, waarbij de vaste kosten over meer reizen worden omgeslagen. Hierdoor resteert met deze rekenregel nauwelijks nog een echte efficiencyprikkel. Bij een *daling* van het aantal reizen is altijd de cost-plus³ methode van toepassing. Echter, juist in een dergelijk geval zou verwacht mogen worden dat het Loodswezen met een efficiëntere werkwijze een bijdrage levert aan efficiëntieverbetering om een tariefstijging ten minste te matigen.

Het feit dat de tarieven in sommige jaren uitsluitend op basis van cost-plus worden bepaald, zal de prikkel verzwakken om in de andere jaren de kosten te beperken.

Er zijn diverse mogelijkheden om de effectiviteit van de efficiencyprikkel te vergroten. Eerder heeft het Loodswezen zelf een voorstel ingediend dat meer bescherming biedt aan de gebruikers door structureel een grens aan de jaarlijkse tariefstijgingen in te bouwen.

Ontwikkeling arbeidsvergoeding

De arbeidsvergoeding van de registerloodsen vormt bijna de helft van de kosten van het Loodswezen⁴. PRC heeft in het kader van de evaluatie de ontwikkeling van de arbeidsvergoeding van 2003 tot en met 2012 onderzocht. De arbeidsvergoeding (inclusief pensioenlasten) per

² Kamerstukken II 2014/2015, 34230, nr. 1.

³ Cost-plus regulering is een vorm van kostengeoriënteerde regulering.

⁴ Realisatie 2018: 46%



registerloods bedroeg in 2012 € 188.000. Dit was een stijging met ongeveer 40% ten opzichte van 2003.⁵ De stijging heeft voor de helft betrekking op inflatie. Een belangrijke oorzaak van de overige 20% is, zoals in het wetsvoorstel is aangegeven, gelegen in het huidige nog naar scheepsklassen gedifferentieerde uurtarief. Als gevolg van de toegenomen gemiddelde scheepsgrootte is, zo heeft de ACM vastgesteld, de arbeidsvergoeding ook na 2012 blijven stijgen. In dit wetsvoorstel wordt de inmiddels gerealiseerde stijging van de arbeidsvergoeding in de wetgeving verankerd.

Daarmee is onduidelijk of inderdaad sprake is van een optimale verhouding tussen prijs en prestatie van de loodsdienstverlening. Op die vraag zou wel nader licht geworpen kunnen worden, bijvoorbeeld door een onderzoek naar de marktconformiteit van de arbeidsbeloning.

Consequenties voor de toezichts- en/of uitvoeringslasten

De ACM onderschrijft uw opvatting dat het niet valt te verwachten dat het huidige wetsvoorstel wijzigingen bevat, die voor de ACM zullen leiden tot hogere toezichts- en/of uitvoeringslasten.

Contact

De ACM is graag bereid tot nader overleg met u over de inhoud van de brief. U kunt hiervoor contact opnemen met

Bij

eventuele verdere correspondentie wordt u verzocht het kenmerk van deze brief te vermelden.

Autoriteit Consument en Markt,
namens deze:


bestuurslid 

⁵ Rapport PRC, p. 115 e.v.



Bijlage met artikelsgewijs commentaar:

Wetsvoorstel:

Artikel I, onderdeel G, Artikel 27b, vierde lid: toegevoegd wordt: Tevens stelt de Autoriteit Consument en Markt de methode en parameters voor de vermogenskostenvoet bij besluit vast.

Commentaar ACM:

Uit de Memorie van Toelichting (MvT) wordt niet onmiddellijk duidelijk dat het hier gaat om een afzonderlijk besluit. De ACM stelt voor om dit alsnog in de MvT tot uitdrukking te brengen

Wetsvoorstel:

Artikel I, onderdeel V, in artikel 45f, eerste lid, wordt onder meer verwezen naar artikel 27b Lw.

Commentaar ACM:

Dit artikel geeft ACM de bevoegdheid om bij overtreding een bestuurlijke boete of een last onder dwangsom op te leggen. Omdat in het vernummerde artikel 27b, zevende lid, ook een bevoegdheid voor de ACM is geregeld, stelt de ACM voor om dit in artikel 45f, eerste lid, preciezer te formuleren.

Wetsvoorstel:

Artikel I, onderdeel W, wijzigt artikel 46, tweede lid.

Commentaar ACM:

In dit artikellid is de bevoegdheid tot bestuursdwang geregeld. De ACM meent dat het thans voorgestelde artikel 45f haar voldoende middelen biedt tot handhaving. Tot op heden heeft de ACM geen aanleiding gezien om gebruik te maken van haar bevoegdheid op grond van artikel 46, tweede lid. Evenmin valt dat in de toekomst te verwachten. Dit artikel zou gelet op het thans voorgestelde artikel 45f kunnen komen te vervallen, met inachtneming van het hierboven bij artikel 45f vermelde commentaar.

Wetsvoorstel:

Artikel I, onderdeel AF, Artikel 69 komt te luiden: (...)

Commentaar ACM:

Dit artikel regelt het overgangsrecht voor de geldende tarieven. De ACM mist hier een dergelijke overgangsbepaling voor het geldende kostentoe rekeningssysteem. Zie in dit verband ook het commentaar bij het volgende artikel.

Wetsvoorstel:

Artikel I, onderdeel AG, betreft de invoeging van artikel 69a.

Commentaar ACM:

Dit artikel bevat enige overgangsbepalingen voor een ingediend toerekeningssysteem, een ingediend tariefvoorstel en de bijstelling daarvan als bedoeld in artikel 27c, eerste lid, en gedane alternatieve berekening als bedoeld in artikel 27 ca: (...). Daarnaast zijn er overgangsbepalingen opgenomen voor bezwaar en beroep.

De ACM gaat ervan uit dat in artikel 69a, onderdeel a, met een ingediend toerekeningssysteem wordt bedoeld een toerekeningssysteem, waarmee de ACM reeds heeft ingestemd, voordat de wijzigingswet in werking treedt. Verder constateert de ACM dat onderdeel a ook betrekking heeft op de alternatieve berekening als bedoeld in artikel 27ca. Dat moet een verschrijving zijn.



Daarnaast merkt de ACM op dat nog overgangsrecht ontbreekt voor de situatie, waarin de rechter een voor de inwerkingtreding van de Wet actualisatie markttoezicht registerloodsen genomen tariefbesluit van de ACM vernietigt en de ACM een nieuw tariefbesluit dient te nemen op basis van het "oude" wettelijke kader.

Wetsvoorstel:

Artikel II, aanpassing van artikel 4 van bijlage 2 van de Algemene wet bestuursrecht

Commentaar ACM:

Artikel 4 wordt aangepast omdat artikel 27e zal komen te vervallen. De ACM meent dat ook de artikelen 7 en 11 van bedoelde bijlage 2 moeten worden aangepast.

Besluit markttoezicht registerloodsen:

Artikel 4.14, eerste lid: de wijze waarop de alternatieve berekening wordt vastgesteld.

Commentaar ACM:

De ACM merkt op dat de wijze waarop de alternatieve berekening wordt vastgesteld niet correct is weergegeven in de onderdelen a. en b.

De correcte formulering van deze onderdelen is als volgt:

- a. vermeerderd met 70% van de index, bedoeld in artikel 3.1;
- b. vermeerderd met 30% van de index, bedoeld in het tweede lid; en (...)