

Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over het Voorstel voor een verordening van het Europees parlement en de raad tot vaststelling van een kader voor de toegang tot de markt voor havendiensten en de financiële transparantie van havens

COM(2013) 296 final — 2013/0157 (COD)

(2013/C 327/19)

Algemeen rapporteur: **de heer SIMONS**

De Raad en het Europees Parlement hebben resp. op 19 juni en op 10 juni 2013 besloten om het Europees Economisch en Sociaal Comité (hierna: EESC) overeenkomstig artikel 100, lid 2, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU) te raadplegen over

Voorstel voor een verordening van het Europees parlement en de raad tot vaststelling van een kader voor de toegang tot de markt voor havendiensten en de financiële transparantie van havens

COM(2013) 296 final — 2013/0157 (COD).

Het Europees Economisch en Sociaal Comité heeft op 21 mei 2013 besloten de afdeling met de voorbereiding van de desbetreffende werkzaamheden te belasten.

Gezien de urgentie van de werkzaamheden (art. 59 rvo) heeft het Europees Economisch en Sociaal Comité tijdens zijn op 10 en 11 juli 2013 gehouden 491e zitting (vergadering van 11 juli 2013) de heer Simons als rapporteur aangewezen en vervolgens het volgende advies met 81 stemmen vóór en 2 tegen goedgekeurd.

1. Conclusies en aanbevelingen

1.1 Het Comité kan instemmen met de combinatie van een “soft law” benadering, gecombineerd met wetgeving, daar waar het niet anders kan.

1.2 De benadering van de Commissie om de voorstellen van toepassing te doen zijn op alle 319 TEN-T havens, waarbij de lidstaten de mogelijkheid hebben de bepalingen van de verordening ook op andere havens van toepassing te verklaren, kan op instemming van het Comité rekenen.

1.3 Gezien het geringe effect op dit ogenblik kan het Comité instemmen met het voorstel van de Commissie het passagiersvervoer en de vrachtafhandelingsdiensten buiten de scope van de verordening te laten. Voor de tenuitvoerlegging beveelt het Comité niettemin aan ruime aandacht te schenken aan loods-, aan- en afmeer- en sleepdiensten, er terdege rekening mee houdend dat deze verschillende impact hebben, zodat deze onafhankelijk kunnen worden verleend, zonder enige commerciële druk, die negatief zou kunnen uitpakken voor de veiligheid, de zekerheid en de milieubescherming van de havengemeenschap en het brede publiek.

1.4 Het Comité is ingenomen met de opname in de verordening van het waarborgen van de rechten van werknemers, maar het vraagt zich wel af waarom de toepassing van Richtlijn 2001/32/EG facultatief is gesteld. Voor de sociale aspecten die in overheidsopdrachten en concessies opgenomen zouden moeten worden, verwijst het Comité naar zijn op 26 april 2012 goedgekeurde advies over het gunnen van opdrachten in de sectoren water- en energievoorziening, vervoer en postdiensten ⁽¹⁾.

Ook is een langgekoesterde wens van het Comité, het realiseren van een autonome sociale dialoog in de havensector, recent in vervulling gegaan.

1.5 De basisgedachte van de Commissie om de financiële transparantie in de havensector te vergroten kan rekenen op steun van het Comité, omdat daarmee informatie met betrekking tot eventuele staatssteun sneller in beeld komt.

1.6 De commerciële vrijheid van de havenbeheerder tot het vaststellen van haventarieven wordt zowat teniet gedaan door allerlei criteria op te sommen en delegatiebevoegdheden aan de Commissie te geven. Een oplossing wordt gegeven in punt 5.5.

1.7 Het Comité vindt het in artikel 17 opgevoerde onafhankelijke toezichthoudende orgaan, dat op de toepassing van deze verordening zal moeten toezien, te veel van het goede. Het mededingingsrecht volstaat en waar niet, is het specifiek te regelen.

1.8 De Commissie wenst binnen 3 jaar na inwerkingtreding van de verordening deze al te evalueren en eventueel maatregelen voor te stellen. Het Comité acht dit een te korte tijdsspanne en stelt voor een tussentijdse evaluatie met louter bemerkingen binnen 3 jaar te maken en de definitieve met gevolgtrekkingen pas binnen 6 jaar.

2. Inleiding

2.1 Driemaal is scheepsrecht! Voor de derde maal komt de Europese Commissie met voorstellen over de zeehavens van de Unie; deze keer vanuit een nieuwe situatie en op een andere manier.

⁽¹⁾ PB C 191, 29.6.2012, blz. 84.

2.2 Nieuw is het opnemen van 319 zeehavens in het Trans-europese netwerk Vervoer(TEN-T) en de Connecting Europe Facility (CEF) met het doel de zeehaven en zijn achterlandverbindingen te verbeteren. Hierdoor zijn deze zeehavens, nu per definitie, een Europees belang maar ook elkaars mededingers, zeker potentieel, geworden.

2.3 De “zachte” maatregelen uit het verleden hebben inzake billijke toegang tot de markt en transparantie nagenoeg geen effect gehad. Daarom nu, naast een aantal acties, een voorstel voor een “harde” maatregel - een verordening - betreffende de twee bovengenoemde onderwerpen, opdat de EU-havens een motor van groei en multimodaal vervoer worden.

3. De Commissiedocumenten

3.1 De Commissie, na een lange en gedetailleerde raadpleging, zoals in de impactment assessment weergegeven, komt in de mededeling “Havens: een motor voor groei” op een set van acht additionele, zogenoemde zachte acties, die in haar ogen noodzakelijk zijn om de mogelijkheden van 319 havens, waarvan 83 op het Ten -T kernnetwerk, in de komende jaren te ontwikkelen.

3.2 De Commissie stelt dat de strategie van de EU als basis-principe heeft, dat geen onnodige bemoeienis dient plaats te vinden bij havens die goed presteren, maar dat ondersteuning dient te worden geboden bij havens die qua prestaties achterblijven door middel van de invoering van “beste praktijken” en gezonde managementbenadering, terwijl tegelijkertijd diversiteit en de bijzondere omstandigheden van de verschillende havens gerespecteerd zullen worden.

3.3 Havenactiviteiten dragen rechtstreeks bij aan de groei van de werkgelegenheid. Momenteel bieden 2 200 havenexploitanten direct werk aan 110 000 havenarbeiders, terwijl de havens in 22 maritieme lidstaten, direct of indirect werk bieden aan ongeveer 3 miljoen werknemers. Ze vormen een belangrijke bron van belastinginkomsten voor overheden.

3.4 Het voorstel voor een verordening tot vaststelling van een kader voor de toegang tot de markt voor havendiensten en de financiële transparantie van havens stelt expliciet het beginsel van vrije dienstverlening van toepassing op alle vormen van dienstverlening in alle TEN-T havens.

3.5 Het gedeelte over de markttoegang (hfst. II) en de overgangsbepalingen (art. 24) van de ontwerpverordening zijn evenwel niet van toepassing op passagiers- en vrachtafhandelingsdiensten.

3.6 Het laat de vrijheid aan de havenbeheerder om kwaliteits- en beschikbaarheidseisen te stellen aan de dienstverleners, waarbij de havenbeheerder het aantal verleners van een specifieke dienst mag beperken op grond van ruimtegebrek, indien dit duidelijk is vastgelegd in een formeel ontwikkelingsplan van de haven, of in het geval dat aan de exploitant een openbare dienstverplichting wordt opgelegd, dat duidelijk en openbaar bekend is.

3.7 De Commissie stelt dat de rechten van werknemers dienen te worden gewaarborgd en dat de lidstaten de mogelijkheid

moeten hebben deze rechten verder te versterken in geval van een overname van een onderneming tesamen met het betrokken personeel van de oude onderneming.

3.8 In het voorstel wordt gesteld, dat de financiële verhouding tussen de havenbeheerders aan de ene kant en de overheid aan de andere kant transparant moet zijn, zeker als de havenbeheerder overheidsgeld ontvangt.

3.9 De havenbeheerders kunnen de heffingen voor het gebruik van de haveninfrastructuur zelfstandig en op basis van hun eigen commerciële en investeringsstrategie vaststellen, waarbij de heffingen kunnen worden gedifferentieerd naar rato van de mate van gebruik van de haven en/of een efficiënter gebruik van de haveninfrastructuur, de korte vaart of goede energieprestaties, dan wel ter stimulatie van energiezuinig of koolstofefficiënt vervoer.

3.10 Volgens het voorstel worden de lidstaten verplicht een nationale onafhankelijke instantie te hebben, die toezicht uitoefent op de toepassing van de onderhavige verordening.

3.11 Deze dient een juridisch zelfstandige entiteit te zijn en moet functioneel onafhankelijk zijn van havenbeheerders en aanbieders van havendiensten. Zij neemt klachten in behandeling, heeft het recht om havenbeheerders, aanbieders van havendiensten en havengebruikers te verplichten alle informatie te verstrekken die zij noodzakelijk acht om een goed toezicht te kunnen houden en neemt bindende besluiten, waartegen slechts beroep bij een rechterlijke instantie kan worden aangetekend.

4. Algemene opmerkingen

4.1 Het Comité is van opvatting dat de Commissie met het uitbrengen van de Mededeling, de impact analyse en het voorstel voor een verordening een stap heeft gezet naar het openen van de markttoegang tot havendiensten en grotere financiële transparantie van havens. Volgens het Comité is het van belang de kwaliteit van de diensten te verhogen en de investeringen in de havens te doen toenemen, hetgeen zo noodzakelijk is voor een goede marktwerking. Veiligheid, beveiliging, milieu en de coördinatietaken van de Unie krijgen eveneens gepaste aandacht.

4.2 De uitgebrachte voorstellen bevatten zowel een “soft law” benadering, de 8 actiepunten zoals in de Mededeling zijn neergelegd, als een “harde” benadering in de vorm van een voorstel voor een verordening. In zijn algemeenheid is het Comité van mening dat, daar waar het mogelijk is volgens de “soft law” benadering dient te worden geopereerd en daar, waar het niet anders kan via wetgeving. Deze gedachte heeft het Comité al eerder neergelegd, in zijn advies over het Europese havenbeleid ⁽²⁾.

4.3 De voorgestelde verordening is van toepassing op alle 319 havens van het TEN-T omdat ze vanwege hun aard een belangrijke rol spelen in het Europese vervoerssysteem. Echter lidstaten kunnen besluiten om de bepalingen van de voorgestelde verordening ook op andere havens van toepassing te verklaren. Het Comité kan zich vinden in de – in zijn ogen –pragmatische aanpak van de Commissie.

⁽²⁾ PB C 27, 3.2.2009, blz. 45.

4.4 Het Comité constateert dat de vrachtafhandelingsdiensten en passagiersterminals buiten de markttoegang- en overgangsbepalingen van de verordening zijn gelaten (art 11). De argumentatie die de Commissie hiervoor gebruikt is, dat bij de vrachtafhandelingsdiensten en bij het passagiersvervoer voorzover het cruiselines zijn, het veelal concessies betreft, terwijl passagiersvervoer via ferrydiensten doorgaans een openbare dienstverplichting is. Het Comité kan de argumentatie van de Commissie billijken.

4.5 Het beginsel van vrijheid van dienstverlening in zeehavens staat in deze verordening voorop. Er worden een viertal mogelijkheden weergegeven om deze vrijheid in te perken, te weten:

- het kunnen stellen van minimumvereisten aan het verrichten van havendiensten,
- beperking van het aantal aanbieders van havendiensten,
- openbare dienstverplichtingen,
- een interne exploitant.

Met deze opstelling van het handhaven van het beginsel van vrijheid van dienstverlening met daarop de mogelijkheid enkele specifieke, op de zeehavens toegesneden beperkingen te kunnen aanbrengen, kan het Comité leven. Voor de tenuitvoerlegging beveelt het Comité niettemin aan ruime aandacht te schenken aan loods-, aan- en afmeer- en sleepdiensten, er terdege rekening mee houdend dat deze verschillende impact hebben, zodat deze onafhankelijk kunnen worden verleend, zonder enige commerciële druk, die negatief zou kunnen uitpakken voor de veiligheid, de zekerheid en de milieubescherming van de haven-gemeenschap en het brede publiek.

4.5.1 Onduidelijk is waarom de “interne exploitant” (art. 9) alleen verbonden is met een openbare dienstverplichting. Er kunnen immers louter commerciële redenen, zoals het verzekeren van continuïteit en de beschikbaarheid van een dienstverlening, zijn, waarom een havenbeheerder zelf een bepaalde dienst wil aanbieden zonder dat het uitdrukkelijk tot openbare dienst is verklaard en/of schaarse of het gereserveerde gebruik van de beschikbare ruimte tot beperking van aanbieders leidt. Deze laatste mogelijkheid zou eveneens dienen te worden opgenomen. Verheugd is het Comité met de opname in de tekst van de verordening van artikel 10, het artikel dat de rechten van werknemers in de havens moet garanderen.

4.6 Het vraagt zich wel af waarom de toepassing van Richtlijn 2001/23/EG facultatief is gesteld. Voor de sociale elementen, die bij overheidsopdrachten en concessies behoren te zijn opgenomen, verwijst het Comité naar zijn op 26 april 2012 goedgekeurde advies over het gunnen van opdrachten in de sectoren water- en energievoorziening, vervoer en postdiensten ⁽³⁾.

4.7 De Commissie heeft een aantal artikelen in de verordening opgenomen (artikel 12 e.v.) die de financiële transparantie en autonomie moeten bevorderen. Onder meer dienen de havenautoriteiten inzicht te geven in de mate van overheidssteun en deze in een gescheiden boekhouding op te nemen indien de havenbeheerder zelf ook havendiensten verricht. Het Comité is voorstander van een zo groot mogelijke mate van transparantie en kan zich vinden in de voorstellen terzake.

4.8 Het Comité vindt het in artikel 17 opgevoerde onafhankelijke toezichthoudende orgaan, dat op de toepassing van deze verordening zal moeten toezien, te veel van het goede, want niet nodig en zo wordt er juist tegen de trend van zich als commerciële spelers ontwikkelende havens om juist marktgeoriënteerde kwaliteit te leveren, ingegaan. Het huidige nationale en Europese mededingingsrecht volstaan en daar waar het dat niet is, dient de Commissie specifiek naar die lidstaat toe actie te ondernemen.

5. Specifieke opmerkingen

5.1 De noodzaak van de totstandkoming van een sectorale sociale dialoog in de havens wordt nog eens onderstreept door de inschatting dat in het jaar 2030 er in de havens 15 % meer havenarbeiders nodig zullen zijn dan nu. Een van de belangrijkste voorwaarden voor een goed functioneren van de havens is naar de opvatting van het Comité een goed sociaal klimaat en de bereidheid van alle betrokkenen om te overleggen.

5.2 Daarom is het Comité verheugd dat er een “EU sociaal dialoog comité” op 19 juni 2013 is opgericht om met eigen autonomie van de sociale partners onder meer te werken aan de arbeidsomstandigheden.

5.3 Het Comité kan instemmen met het voorstel dat de heffing voor het gebruik van de haveninfrastructuur wordt vastgesteld op basis van consultatie van de havengebruikers. Deze wijze van vaststelling van de haveninfrastructuurheffing is in de opvatting van het Comité transparant.

5.4 Een pluspunt van de verordening is volgens het Comité, dat de havenautoriteiten inzicht dienen te verstrekken in de mate van overheidssteun die ze ontvangen en de wijze waarop deze steun in hun kostprijs is verwerkt. Hierdoor zal staatssteun eerder in beeld komen, hetgeen de financiële transparantie ten goede komt.

5.5 Een aspect waar het Comité zeer aan hecht, namelijk de commerciële vrijheid van de havenbeheerder tot het vaststellen van haventarieven (artikel 14 lid 1,2 en 3) wordt daarna weer zowat teniet gedaan, door in de daaropvolgende leden allerlei criteria op te sommen en delegatiebevoegdheden aan de Commissie te geven. Met schrapping van die leden en een simpele toevoeging aan het eind van lid 3, dus achter “... overeenkomstig de regels inzake staatssteun” van de woorden “en mededinging” blijft die vrijheid wel bestaan.

5.6 De Commissie stelt voor binnen 3 jaar na inwerking-treding van de verordening een rapport uit te brengen over de gevolgen van deze wetgeving. Het Comité is van mening dat deze rapportage gezien dient te worden als een interimrapportage, want de termijn is te kort om al een finaal oordeel te kunnen uitspreken. Na 6 jaar zou dat wel verantwoord zijn.

⁽³⁾ PB C 191, 29.6.2012, blz. 84.

5.7 Ten slotte herhaalt het Comité dat verdere stappen genomen moeten worden om eerlijke mededinging tussen EU-havens en niet-EU-havens in de buurlanden te waarborgen.

Brussel, 11 juli 2013

De voorzitter
van het Europees Economisch en Sociaal Comité
Henri MALOSSE
