

ERASMUS UNIVERSITY ROTTERDAM
Erasmus School of Economics
Sectie Urban, Port and Transport Economics
September 2015



MARKTWERKING IN EUROPESE HAVENS

De bijdrage van Port Package III aan een level playing field voor havendiensten in TEN-T core ports gelet op de verschillen tussen Hanzehavens en Latijnse havens

Naam student: Marjolein Volkers
Studentnummer: 344064
Emailadres: mdjvolkers@gmail.com

Inhoudsopgave

1. VOORWOORD	3
2. INLEIDING	4
2.1 HOOFDVRAAG	6
2.2 DEELVRAGEN.....	6
3. METHODOLOGIE	8
4. HET LEVEL PLAYING FIELD	9
4.1 VERSTORING VAN HET LEVEL PLAYING FIELD	10
4.2 EFFECT VAN EEN LEVEL PLAYING FIELD	11
4.3 HET LEVEL PLAYING FIELD VOLGENS DE EUROPESE COMMISSIE	12
5. EEN LEVEL PLAYING FIELD IN PORT GOVERNANCE MODELLEN	13
5.1 CONCESSIONS VOOR HAVENDIENSTEN.....	15
5.2 ENKELE VOORBEELDEN VAN ONEERLIJKE PRAKTIJKEN	16
5.3 CASUS SPANJE.....	18
6. VOORGESTELDE MAATREGELEN IN PORT PACKAGE III	19
6.1 ONDERWERP, TOEPASSINGSGEBIED EN DEFINITIES	19
6.2 MARKTTOEGANG IN PORT PACKAGE III.....	20
6.3 BESTAANDE WETGEVING.....	23
7. INVLOED VAN PORT PACKAGE III OP DE MARKT VOOR HAVENDIENSTEN	24
7.1 IMPACT ASSESMENT	24
7.2 REACTIES STAKEHOLDERS	26
7.3 IMPACT OP HET LEVEL PLAYING FIELD	30
8. CONCLUSIE	34
9. AANBEVELINGEN	35
10. BIBLIOGRAFIE	36
11. APPENDIX	40

1. Voorwoord

Voor u ligt de scriptie ‘Marktwerking in Europese Havens: de bijdrage van Port Package III aan een level playing field voor havendiensten in TEN-T core ports gelet op de verschillen tussen Hanzehavens en Latijnse havens’. De scriptie is geschreven ter afsluiting van mijn bachelor Economie en Bedrijfseconomie aan de Erasmus Universiteit Rotterdam.

Het idee voor een scriptie bij de sectie Urban, Port and Transport Economics kwam voort uit mijn fascinatie voor de Rotterdamse haven. Specifiek dit onderwerp bood daarnaast de mogelijkheid om optimaal gebruik te kunnen maken van zowel een economisch als een juridisch perspectief, iets wat perfect aansluit bij mijn mr. drs. studie. In het proces heb ik ontzettend veel geleerd over marktwerking in havens, verschillen tussen Europese havens, governance systemen van havens, betrokken stakeholders en de rol van de Europese Unie in dit geheel. Het was voor mij een hele nieuwe wereld, die ik met veel plezier stukje bij beetje ontrafeld heb.

In eerste instantie zou ik in oktober/november 2014 mijn scriptie afronden. Echter, ben ik vanwege persoonlijke omstandigheden destijds niet verder gekomen dan een onderzoeksvorstel. Uiteindelijk is deze scriptie tot stand gekomen in de maanden juni en juli van 2015. Ik ben mijn begeleider, Onno de Jong, erg dankbaar voor het feit dat hij mijn scriptie zelfs na deze vertraging nog wilde begeleiden. Ik ben daarnaast dankbaar voor zijn goede bereikbaarheid en zeer nuttige feedback.

Ik wil ook Theo Notteboom en Peter de Langen bedanken voor het delen van hun artikel over ‘Port Competition’.

Tot slot gaat mijn dank uit naar de heer Van der Horst die zich op korte termijn beschikbaar heeft gesteld als tweede lezer.

Ik wens u veel leesplezier toe.

Marjolein Volkers

Rotterdam, 19 juli 2015

2. Inleiding

Zeehavens zijn van groot belang voor de economie en werkgelegenheid van de Europese Unie. Volgens de Europese Commissie bieden havens 1,5 miljoen directe- en nog eens 1,5 miljoen indirecte banen (Europese Commissie, 2013). Volgens ramingen van de Commissie zal de werkgelegenheid in Europese havens verder toenemen: tussen de 110 000 en 165 000 nieuwe banen worden naar verwachting gecreëerd in de aanloop naar 2030. Echter, niet alle havens profiteren in dezelfde mate mee van de verwachte groei in transportvolumes. De drie grootste havens in Europa, Antwerpen, Hamburg en Rotterdam, handelen samen ongeveer 20% van het totale volume zeetransport af. De prestatiekloof tussen deze havens en de 316 andere Europese havens lijkt groter te worden. De Europese Commissie vindt het daarom belangrijk dat inefficiënties in de slechter presterende havens aangepakt worden, zodat het gehele Europese transport netwerk zo optimaal mogelijk kan presteren (Europese Commissie, 2013).

Er zijn vele onderzoeken gedaan naar welke factoren van belang zijn voor de selectie van een haven door rederijen of expediteurs. De meeste auteurs concluderen dat aanloopkosten in elk geval van belang zijn, al verschillen de conclusies met betrekking tot welke factor het meest van belang is (Slack, 1985), (A.S. Nir, et al. 2003), (J. L. Tongzon & Sawant 2007), (B. W. Wiegmans, et al. 2008). Andere genoemde factoren zijn afstand (locatie), service en connecties met het achterland. Er zijn aanwijzingen dat het belang van deze factoren verschilt over de tijd. Waar in het verleden er een duidelijk eigen achterland was, onder andere door handelsbelemmeringen, is dit de afgelopen decennia veranderd, waardoor de concurrentie tussen de verschillende Europese havens is toegenomen (Ubbels, 2007).

In de onderlinge concurrentiestrijd tussen deze havens is de Europese Commissie een belangrijk orgaan. Elke staat probeert op zijn eigen manier een voordeel te creëren voor haar eigen havens. Zo hebben Frankrijk, Duitsland en België bijvoorbeeld geklaagd over het Nederlandse belastingbeleid met betrekking tot havens, waarna Joaquín Almunia, Europees commissaris mededinging, het volgende stelt in een persbericht: “Fair competition is crucial for all market players. The Commission therefore needs to verify that public companies, including port operators, in the Netherlands are not given more favourable tax treatment than their private competitors. Furthermore, there should be a level-playing field between ports in the EU, so it is important to make sure that state aid rules are being complied with in all

Member States.” (Europese Commissie, 2014). Aan de andere kant blijkt echter ook dat de Duitse en Vlaamse overheid algemene middelen gebruiken om bovengemiddeld veel te investeren in hun zeehavens, waardoor de Nederlandse havens weer nadeel ondervinden (Ecorys en RHV-Erasmus Universiteit, 2014). In dit internationale speelveld neemt de Europese Unie de rol van politieagent aan met als doel om markten eerlijk te laten concurreren, zoals vastgelegd in titel 7 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie.¹

De Europese Commissie wil in het kader van deze bevoegdheid de concurrentiedruk opvoeren door regels te maken die een transparante en open markt voor havendiensten bevorderen. De concurrentiedruk zal exploitanten van havens dwingen om efficiëntere, betere en betrouwbaardere service te verlenen (Europese Commissie, 2013). Dit onderzoek beoogd inzicht te geven in het effect van de maatregelen die de Europese Commissie daartoe in haar concept-Verordening van 2013 heeft voorgesteld (COM(2013)0296). Deze concept-Verordening draagt de titel *‘Voorstel tot vaststelling van een kader voor de toegang tot de markt voorhavendiensten en de financiële transparantie van havens’* en is het centrale document in het voorstel voor *Port Package III*.

Nationale overheden hebben belang bij de concurrentiepositie van de eigen zeehavens. Voor de Europese Commissie is echter de efficiëntie van alle havens binnen de Europese Unie een focuspunt. De Commissie ziet in interne concurrentie van serviceaanbieders binnen een haven een middel tot het verhogen van de efficiëntie van een haven. Een concurrerende markt komt volgens de Commissie tot stand als er een fair level playing field is voor aanbieders van havendiensten (COM(2013)295). De maatregelen die zij hiervoor voorstelt worden behandeld in hoofdstuk 2 van de concept-Verordening Port Package III en betreffen markttoegang voor serviceverleners in de haven.

Het is echter maar de vraag in hoeverre deze maatregelen bijdragen aan een fair level playing field voor intra-haven concurrentie. Zo stelt de European Sea Ports Organisation (ESPO) dat de Verordening juist afbreuk kan doen aan de dynamiek van havens, waarbij de op dit moment goed presterende havens gehinderd kunnen worden in hun ontwikkeling (ESPO, 2013). Daarnaast heeft de ESPO bezwaar tegen het dwingende karakter van de Verordening,

¹ Titel 7 betreft: “gemeenschappelijke regels betreffende de mededinging, de belastingen en de onderlinge aanpassing van de wetgevingen”.

omdat de governance structuur van Europese havens divers is, wat het lastig maakt om regels te maken die verder gaan dan richtlijnen.

Er worden in de literatuur doorgaans vijf verschillende governance modellen voor havens geïdentificeerd: private havens, Latijnse havens, Hanzehavens, Tool ports en publieke havens (C. Ferrari, 2015). De ESPO beargumenteerd dat de diversiteit van de governance structuur een reden is om geen dwingende wetgeving uit te vaardigen. Het is daarom interessant om te onderzoeken welke impact het in werking treden van Port Package III zou hebben binnen verschillende governance structuren. Zijn de effecten voor een ‘private port’ heel anders dan die voor een ‘Hanzehaven’? Of is het verschil in governance structuur niet relevant?

In het onderzoek kies ik er specifiek voor om slechts de invloed onder de governance structuur van *Hanzehavens* (grofweg Noord West Europa) en *Latijnse havens* (Zuid-Europa) te bespreken, omdat deze twee modellen het meest voorkomen. Respectievelijk 38% en 35% van de Europese havens valt onder het Hanzemodel en het Latijnse model (Verhoeven, 2011).

Dit onderzoek gaat verder in op hoe het level playing field voor aanbieders van havendiensten op dit moment is verankerd in de governance structuur van Hanzehavens en Latijnse havens, wat er verandert bij invoering van de Verordening uit COM(2013)0296 en hoe deze verandering bij kan dragen aan dit level playing field.

2.1 Hoofdvraag

Dit onderzoek zal antwoord geven op de hoofdvraag: *Hoe dragen de maatregelen uit hoofdstuk 2 van COM(2013)0296 bij aan het doel van een level playing field voor havendiensten in de TEN-T core ports gelet op de verschillen tussen Hanzehavens en Latijnse havens?*

2.2 Deelvragen

Het onderzoek is gestructureerd aan de hand van een aantal deelvragen, namelijk:

- 1. Wat houdt een level playing field voor havendienstenaanbieders in volgens de Europese Commissie?*
- 2. Op welke manier wordt een level playing field voor havendienstenaanbieders gewaarborgd in het governance model van Hanzehavens?*

3. *Op welke manier wordt een level playing field voor havendienstenaanbieders gewaarborgd in het governance model van Latijnse havens?*
4. *Welke maatregelen stelt de Europese Commissie voor in hoofdstuk 2 van COM(2013)0296?*
5. *Hoe beïnvloeden deze maatregelen de marktwerking inzake havendiensten in het governance model van Hanzehavens?*
6. *Hoe beïnvloeden deze maatregelen de marktwerking inzake havendiensten in het governance model van Latijnse havens?*

3. Methodologie

De hoofdvraag wordt onderzocht met behulp van kwalitatieve onderzoeksmethoden. Ten eerste wordt onderzocht wat een level playing field inhoudt in de wetenschappelijke literatuur en volgens de Europese Commissie (deelvraag één). Dit onderwerp wordt behandeld aan de hand van het concurrentiemodel van De Langen en Pallis wordt behandeld en verschillende stukken van de Europese Commissie. Hierna volgt een literatuuronderzoek naar governance modellen en de manier waarop zij in theorie en in praktijk al dan niet een level playing field zoals in deelvraag één gedefinieerd waarborgen (deelvraag twee en drie). In hoofdstuk zes worden de relevante maatregelen van de Europese Commissie besproken aan de hand van de Verordening, de communicatie daaromtrent en de amendementen die het Europese Parlement na de eerste lezing heeft voorgesteld op 13 mei 2015 (deelvraag vier). Tot slot wordt in hoofdstuk zeven geanalyseerd hoe deze maatregelen de marktwerking beïnvloedden (deelvraag vijf en zes). Deze analyse is gebaseerd op beleidsstukken van verschillende stakeholders die onder een van de twee governance modellen vallen en het impact onderzoek van de Europese Commissie van 23 mei 2013.

4. Het level playing field

In dit hoofdstuk wordt het antwoord gepresenteerd op de deelvraag: *wat houdt een level playing field voor havendienstenaanbieders in volgens de Europese Commissie?* In de concept Verordening met betrekking tot de port package III wordt een aantal keer genoemd dat bepaalde maatregelen bijdragen aan de creatie van een ‘level playing field’ tussen verschillende havens. Dit level playing field is volgens de Commissie vereist voor het ontstaan van een concurrerende markt. In de communiqués van de Commissie met betrekking tot Port Package III geeft de Commissie geen definitie van wat een level playing field volgens haar inhoudt. Omdat dit onderzoek ziet op de bijdrage van de maatregelen tot het doel van een level playing field, is het essentieel om te bespreken wat deze term precies inhoudt. Derhalve wordt in dit hoofdstuk een definitie geconstrueerd voor dit begrip.

Het begrip level playing field is geassocieerd met het begrip rechtvaardigheid en het begrip vrije markt. Het rechtvaardigheidsprincipe stelt dat concurrentie eerlijk moet zijn. Wanneer de markt niet verstoord wordt, is er sprake van eerlijke concurrentie en dus een level playing field. Het Cambridge woordenboek definieert het begrip dan ook als ‘een situatie waarin iedereen evenveel kans heeft om te slagen’. In officiële Nederlandse vertalingen van EU documenten wordt ‘ensuring a level playing field’ vertaald als ‘gelijke concurrentievoorwaarden creëren en het voorkomen van marktverstoringen’. Het moge duidelijk zijn dat in een situatie waarin bedrijf A overheidssteun ontvangt en bedrijf B niet, de markt verstoord wordt, wat oneerlijke concurrentie oplevert. Er is dan geen sprake van een level playing field. In een level playing field situatie concurreren de spelers eerlijk in een onverstoorde en vrije markt.

Die concurrentie vindt plaats op vier verschillende niveaus, welke voor het eerst gedefinieerd zijn door Verhoeff (1981): concurrentie tussen havenondernemers, competitie tussen havens, competitie tussen havenclusters (havens in elkaars geografische nabijheid) en competitie tussen havenranges (havens met dezelfde kustlijn of hetzelfde achterland). Het begrip level playing field heeft betrekking op al deze niveaus van concurrentie. Aanbieders van havendiensten moeten eerlijk kunnen concurreren binnen de Rotterdamse haven, de Rotterdamse haven moet eerlijk kunnen concurreren met de haven van Genua en Antwerpen en de noordelijke havenrange van Le Havre tot Bremen moet eerlijk kunnen concurreren met de zuidelijke mediterrane havens.

4.1 Verstoring van het level playing field

Per niveau zijn er verschillende factoren die concurrentie kunnen verstoren. Interne concurrentie in de haven wordt vooral bepaald door markttoegang en barrières daarvan. De Langen en Pallis bespreken mogelijke toetredingsdrempels in zeehavens (2007). Zij maken een onderscheid in economische drempels, institutionele en wettelijke drempels en geografische drempels. In tabel 4.1 staan de toetredingsdrempels die in dit onderzoek gedefinieerd worden.

Tabel 4.1 Toetredingsbarrières in zeehavens		
Vertaald uit De Langen & Pallis (2007)		
<i>Categorie</i>	Onderwerp	Voorbeelden
<i>Economisch</i>	Structureel kostenvoordeel voor gevestigde aanbieders	<p>1.1 Gevestigde aanbieder heeft een betere locatie in de haven</p> <p>1.2 De <i>minimum efficient scale</i> is groot in verhouding tot de grootte van de haven</p> <p>1.3 Gevestigde aanbieder heeft voordeel bij opgebouwde publieke investeringen</p>
	Hoge kosten om van de gevestigde aanbieder naar een nieuwe aanbieder over te stappen	<p>1.4 Transporteurs moeten kapitaal uitgeven om van havenfaciliteit te verwisselen</p> <p>1.5 Het bundelen van services door gevestigde aanbieders leidt tot verhoogde overstapkosten</p> <p>1.6 Wisselwerking van partnerships leidt tot overstapkosten</p>
	Benodigde investeringen in het netwerk	<p>1.7 Nieuwe bedrijven hebben tijd, kapitaal en kennis nodig om aan te sluiten bij ruimtelijke en functionele netwerken</p>
<i>Institutioneel en wettelijk</i>	Voorwaarden tot toetreding/permis­sie	<p>2.1 Beperking van toetreding op historische, ideologische of commerciële gronden</p> <p>2.2 Subjectieve toegang (de mogelijkheid tot discriminatie) door havenautoriteiten die zowel reguleren als opereren</p>
	Exclusieve concessies	<p>2.3 Regulering dient tot voordeel van politici, havenautoriteiten of gevestigde aanbieders die excessieve tarieven kunnen vragen</p>
<i>Geografisch</i>	Het niet beschikbaar zijn van land voor nieuwe aanbieders	<p>3.1 Natuurlijke, milieu- en kapitaal barrières beperken de havencapaciteit en beschermen zo de gevestigde aanbieders</p>

Voor dit onderzoek is het slechts relevant om te kijken naar de toetredingsdrempels die *de marktwerking verstoren*. Dat er bijvoorbeeld een *minimum efficient scale* is en hierdoor een natuurlijk monopolie ontstaat, hoeft niet per definitie te betekenen dat de marktwerking verstoord is. De markt geeft immers zelf maar ruimte voor één aanbieder. Wanneer geen van de andere barrières aanwezig is en deze aanbieder concurrentie ondervindt van andere nabijgelegen havens, kan de situatie alsnog economisch optimaal zijn. Het bestaan van economische en geografische barrières kan daarnaast meegenomen worden in de concessie die de Havenautoriteit verleent: de manier waarop aanbestedingen zijn geregeld kan toetredingsbarrières verlagen, maar ook versterken (Theys et al., 2010). Zo is een betere plek in de haven is op een goed werkende markt bijvoorbeeld duurder dan een slechtere plek. Het is dus mogelijk om marktconform met economische en geografische barrières om te gaan, zonder concurrentiekracht te verliezen.

Het geval waarin de overheid de marktwerking verstoord door institutionele of wettelijke drempels leidt echter wel vrijwel altijd tot een verstoring van de marktwerking en daarmee het level playing field. Regulerende organen dragen doorgaans een rechtvaardigingsgrond aan voor het beperken van het aantal marktpartijen, bijvoorbeeld veiligheidseisen. Zoals uit tabel 4.1 blijkt, is het een gevaar wanneer deze organen op basis van subjectieve criteria vergunningen toekennen. Immers, deze organen hebben soms zelf baat bij het beperken van het aantal partijen, bijvoorbeeld wanneer de havenautoriteit de uitbater van een bepaalde dienst is of als een bepaalde operator door marktkracht (hogere marges) meer kan betalen aan autoriteiten. Het gebrek aan interne concurrentie zal in dergelijke situaties de efficiëntie en concurrentiekracht van de haven schaden.

4.2 Effect van een level playing field

In een level playing field situatie zijn de beperkingen uit paragraaf 4.1 voor zover mogelijk beperkt. Volgens De Langen en Pallis versterkt het verlagen van toetredingsdrempels de interne concurrentie in havens. Dit leidt tot een aantal substantiële voordelen. Ten eerste kunnen bestaande aanbieders niet langer misbruik maken van hun marktmacht. Ten tweede zullen aanbieders meer specialiseren en daarmee efficiënter opereren. Tot slot zullen nieuwe technologische ontwikkelingen en business modellen sneller overgenomen worden in een competitieve markt.

4.3 Het level playing field volgens de Europese Commissie

Voor het onderzoek is het relevant om nader te specificeren welke verstoringen de Europese Commissie weg wil nemen met het Port Package III om een level playing field te creëren. In het voorstel tot vaststelling van een kader voor de toegang tot de markt voor havendiensten en de financiële transparantie van havens wordt het begrip ‘level playing field’ een aantal keer gebruikt. Samenvattend zijn voor het creëren van een level playing field volgens de Commissie de volgende zaken van belang:

1. Rechtszekerheid: een uniforme implementatie en handhaving van regelgeving, welke stabiel is om economische onzekerheden te voorkomen.²
2. Een ondernemingsvriendelijk klimaat met zo min mogelijk administratieve lasten;³
3. Transparante financiële betrekkingen tussen overheden, havenautoriteiten en aanbieders van havendiensten, zoals omschreven in Richtlijn 2006/111/EG betreffende de doorzichtigheid in de financiële betrekkingen tussen lidstaten en publieke bedrijven en de doorzichtigheid binnen bepaalde ondernemingen;⁴
4. Het verzekeren van de naleving van de staatssteunregels door transparantie inzake de besteding van overheidsmiddelen door private bedrijven die staatssteun ontvangen.⁵

De verstoringen die de Commissie wil voorkomen zijn de inversen van de bovengenoemde punten:

1. Een niet uniforme interpretatie en handhaving van regelgeving binnen de Europese Unie en het niet stabiel zijn hiervan door de tijd;
2. (Hoge) administratieve lasten;
3. Ontbreken van transparantie inzake financiële betrekkingen tussen overheid en publieke bedrijven;
4. Ontbreken van transparantie inzake financiële betrekkingen tussen overheid en private bedrijven die staatssteun ontvangen.

Deze verstoringen zijn voorbeelden van ‘institutionele en wettelijke’ toetredingsbarrières uit paragraaf 4.1.

² COM(2013)296, pg 3.5 en pg 1.2.2.

³ Idem pg. 2.1.

⁴ Idem pg 2.2.2 onder 4 en nummer 21.

⁵ COM(2013)296, onder 22.

5. Een level playing field in port governance modellen

De scope van dit rapport is, zoals toegelicht in de inleiding, beperkt tot de governance modellen van Hanzehavens en Latijnse havens. In dit hoofdstuk worden beide modellen verder besproken. Speciale aandacht gaat uit naar de huidige situatie met betrekking tot marktwerking en het level playing field in de verschillende modellen.

P. Verhoeven stelt in zijn rapport uit 2011 dat de havenautoriteiten in IJsland, Noorwegen, Denemarken, Zweden, Finland, Duitsland, Nederland en België doorgaans onder het Hanzemodel vallen. Havenautoriteiten in Frankrijk, Portugal, Spanje, Malta, Italië, Griekenland en Cyprus vallen veelal onder het Latijnse model. Beide modellen vallen onder de overkoepelende noemer ‘Landlord model’ (Ferrari et al., 2015). In het Landlord model is de overheid de eigenaar van het land, het water en de infrastructuur van de haven. Het beheer van de haven besteedt de overheid uit aan een havenautoriteit. De havenautoriteit sluit een concessieovereenkomst met een of meerdere private partijen voor het uitbaten van de haven. Wanneer de exploitant de concessie verkrijgt, verwerft hij het recht om een bepaalde dienst aan te bieden in de betreffende haven, in ruil daarvoor betaalt hij een concessievergoeding aan de havenautoriteit of de overheid. In de concessieovereenkomst kunnen bepaalde eisen opgelegd worden, bijvoorbeeld bepaalde doorvoergaranties of milieu eisen (Verhoeven, 2011). De private partij opereert in de haven op eigen naam, met eigen werknemers en eigen equipment, voor eigen risico (World Bank, 2009) (Brooks & Cullinane, 2007).

De havenautoriteit heeft de statutaire taak om de havenactiviteiten te managen voor de overheid. In meer of mindere mate heeft elke havenautoriteit de volgende functies: *landlord*, *regulator*, *operator* en *community manager* (Verhoeven, 2011). De vier functies kunnen worden uitgeoefend binnen het gebied dat onder de controle van de havenautoriteit staat. In beide tradities vervult de havenautoriteit een maatschappelijke rol, gericht op het ontwikkelen van de regio en publiek-private samenwerking. Volgens C. Ferrari et al. (2015) zit het verschil tussen het Hanze- en het Latijnse governance model vooral in de aansturing van de havenautoriteiten door de overheid. In het Latijnse model wordt de havenautoriteit centraal aangestuurd, waardoor de havenautoriteit minder vrijheid heeft ten opzichte van de overheid in het Hanzemodel. In het Hanzemodel zijn de havenautoriteiten min of meer onafhankelijk van de centrale overheid, maar wel sterk verbonden met de gemeenten waarin

zij handelen. Hierdoor is de besturing van de havens in het Latijnse model meer rigide, bureaucratisch en minder proactief ten opzichte van de Hanzetraditie. Aan de andere kant bestaat in het Hanzemodel het gevaar dat de havenautoriteit een gelimiteerde visie heeft, doordat zij alleen bezig is met het lokale plaatje.

Tabel 5.1 Voornaamste verschillen tussen Hanze- en Latijns model per functie			
<i>Tussen haakjes het aandeel havenautoriteiten die dit antwoord gaf op de survey van Verhoeven (2011)</i>			
<i>Functie:</i>	<i>Onderwerp:</i>	Hanzemodel	Latijns model
<i>Landlord</i>	1.1 Eigendom van het land in handen van havenautoriteit	volledig of beperkt (63%)	Nee (66%)
	1.2 Concessies sluiten met derden door havenautoriteiten	Volledig of beperkt toegestaan (93%)	Volledig of beperkt toegestaan (100%)
	1.3 Speciale wetgeving voor het sluiten van contracten door havenautoriteiten met derden	Nee (80%)	Ja (89,2%)
	1.4 Gebruik van aanbestedingsprocedures	Nooit (52,2%) Altijd (2,5%)	Altijd (57,9) Nooit (2,6%)
<i>Regulator</i>	2.1 Havenautoriteit is havenmeester	Ja (81,4%)	Nee (77,3%)
<i>Operator</i>	3.1 Direct aanbieden van havendiensten	Geen grote verschillen in type diensten dat aangeboden wordt	
<i>Community manager</i>	4.1 Min. 1 keer per week contact met overheid	Stad (72,1%) Provincie (25,0%) Regio (19,5) Staat (16,2%)	Stad (57,8%) Provincie (29,7%) Regio (31,6%) Staat (50%)
	4.2 Havenautoriteit neemt leiding bij oplossen bottlenecks	Toegang via water (47,5%) Toegang via land (34,1%) Terminal (25,6%) Administratief (17,9%)	Toegang via water (57,9%) Toegang via land (52,6%) Terminal (50,0%) Administratief (65,8%)

In 2011 heeft Verhoeven voor de ESPO een survey onderzoek gedaan naar governance modellen in Europa. Dit onderzoek geeft weer welke verschillen er in de praktijk zijn tussen het Hanze- en het Latijnse governance model. In tabel 5.1 zijn de belangrijkste verschillen die blijken uit dit onderzoek samengevat. Hoewel de studie vooral laat zien dat de havens binnen de afbakening van elkaar verschillen, lijken de beweringen van C. Ferrari grotendeels ondersteund te worden. In het Hanzemodel lijken de havenautoriteiten meer eigen verantwoordelijkheid te hebben, aangezien ze vaker het land in eigendom hebben, er meestal geen speciale wetgeving is voor het sluiten van contracten met derden en de havenautoriteit doorgaans ook havenmeester is. Aan de andere kant wordt in het Latijnse model vaker

gebruik gemaakt van aanbestedingsprocedures en neemt de havenautoriteit in de meeste gevallen de leiding bij het oplossen van bottlenecks. Verder wordt duidelijk dat in beide modellen veel contact is met de overheid. Ondersteunend aan de conclusie van C. Ferrari et al. is het beeld dat de Hanzehavens lokaal meer contacten onderhouden en de Latijnse havens meer centraal opereren. In elk geval is in beide modellen het concessies sluiten met derden een taak van de havenautoriteiten.

In beide modellen is het verdelen en managen van de concessies hét beleidsmiddel van havenautoriteiten om de organisatie en exploitatie van havengebieden te regelen (Ferrari, Parola, & Tei, Governance models and port concessions in Europe: Commonalities, critical issues and policy perspectives, 2015). Kaselimi et al bevestigen dat inter- en intra-haven concurrentie wordt beïnvloed door de wijze waarop de havenautoriteit omgaat met concessies (Kaselimi, Notteboom, & De Borger, 2011). Dit is in lijn met het onderzoek van Verhoeven (2011) waaruit blijkt dat havendiensten in de meeste gevallen door private operators of de havenautoriteit zelf worden aangeboden. Havenautoriteiten hebben dus grip op de markt voor havendiensten ofwel omdat ze die zelf aanbieden, ofwel omdat deze door private ondernemingen onder concessieovereenkomst worden aangeboden.

C. Ferrari et al. concluderen met betrekking tot havendiensten dat deze in het Latijnse model vaak geheel monopolistisch en in het Hanzemodel veelal *quasi-monopolistisch* georganiseerd zijn, met andere woorden: er worden slechts concessies gegund aan één of enkele bedrijven. Havenautoriteiten rechtvaardigen dit gebrek aan concurrentie doorgaans door middel van veiligheids- en beveiligingsrisico's. In de volgende paragraaf wordt besproken hoe in de verschillende modellen omgegaan wordt met het toekennen van de concessies om havendiensten te verlenen.

5.1 Concessies voor havendiensten

In tabel 5.2 wordt onderwerp 1.4 van tabel 5.1, het gebruik van openbare aanbestedingsprocedures als selectiemethode verder toegelicht. Het is duidelijk dat in het Hanzemodel relatief weinig gebruik wordt gemaakt van openbare aanbestedingsprocedures. Dit kan echter ook komen doordat de markt in deze gebieden beter functioneert, waardoor openbare aanbestedingsprocedures overbodig zijn.

Tabel 5.2 Gebruik van openbare aanbestedingen voor concessies

In aandeel havenautoriteiten, Verhoeven (2011)

	Hanzemodel	Latijns model
Altijd	2,5%	57,9%
Alleen in het geval van strategische ligging	27,5%	18,4%
Andere voorwaarden	17,5%	21,1%
Nooit	52,5%	2,6%
Totaal	100,0%	100,0%

Dat het gebruik van openbare aanbestedingsprocedures voor concessies niet per definitie betekent dat er sprake is van een open markt, wordt ondersteund door de ‘casus’ Italië. In Italië worden alle concessies via openbare aanbestedingen gesloten. Echter, de uitgegeven concessies geven de winnaar het recht om als monopolist van een bepaalde service te opereren binnen de haven. Daarnaast hebben de concessies een zodanig lange looptijd, dat het hele systeem vrij rigide is (Ferrari & Merk, 2015). Van optimale marktwerking is derhalve geen sprake. Op dit moment wordt er in Italië een nationaal debat gevoerd over het verder openen van de markt.

Verder is er op dit moment nog weinig onderzoek is gedaan naar concessieverlening en het effect van verschillende soorten concessieovereenkomsten in havens (Theys, Notteboom, Pallis, & De Langen, 2010). Theys et al. stellen dat omdat concessieovereenkomsten toetredingsbarrières kunnen verlagen, het van groot belang is dat er meer onderzoek wordt gedaan naar de manier van concessieverlening.

5.2 Enkele voorbeelden van oneerlijke praktijken

PWC heeft in 2013 de impact assesment van de Verordening doorgerekend. In dit rapport worden een aantal voorbeelden van oneerlijke praktijken met betrekking tot markttoegang en het ontbreken van concurrentie gegeven. In tabel 5.3 worden deze voorbeelden verder toegelicht. Wat opvalt is dat zowel binnen de Hanzeregio als binnen de Latijnse regio sprake is van enige vorm van afwezigheid dan wel beperking van concurrentie. In de Hanzehavens gaat het in drie van de vier gevallen over de afwezigheid van concurrentie op het gebied van loodsdiensten vanwege veiligheidsoverwegingen. In de Latijnse havens is de beschrijving van de situatie complexer, wat duidt op een minder open markt.

Tabel 5.3 Voorbeelden oneerlijke praktijken

PWC (2013)

Land	Havens	Markt falen	Beschrijving
<i>Hanzehavens</i>			
<i>Finland</i>	80% Finse havens	Monopoly of dominante marktpositie	Competitie in vrachtafhandeling is toegenomen, maar in de meeste havens is er slechts 1 stuwadoor die een monopolie positie of dominante marktpositie heeft.
<i>Nederland</i>	Rotterdam	Afwezigheid van concurrentie	Loodsdiensten zijn in Rotterdam georganiseerd in een coöperatie, waardoor zij niet met elkaar concurreren.
<i>Denemarken</i>	Alle Deense havens	Afwezigheid van concurrentie	Loodsdiensten worden aangeboden door een staatsbedrijf. Verder zijn niet alle havendiensten in elke haven aanwezig, vanwege een te lage havenactiviteit.
<i>Duitsland</i>	Alle Duitse havens	Afwezigheid van concurrentie	Loodsdiensten worden aangeboden door publieke loods verenigingen, al is het theoretisch mogelijk om van alternatieve diensten gebruik te maken. Het belangrijkste criterium is veiligheid.
<i>Latijnse Havens</i>			
<i>Italië</i>	Alle Italiaanse havens	Beperking van concurrentie	De meeste uitspraken van de Italiaanse Mededingingsautoriteit betroffen misbruik met betrekking tot het ontzeggen van toegang tot haveninfrastructuur, dit geldt zowel voor de vrachtafhandeling als de technisch-nautische diensten.
		Afwezigheid van concurrentie	Over het algemeen worden loods, sleep en afmeer diensten georganiseerd door de Lokale Maritieme Autoriteit in overeenstemming met de havenautoriteit. De services moeten commerciële doeleinden combineren met de noodzaak van veiligheid. Loodsen zijn georganiseerd in coöperaties. Sleepdiensten worden aangeboden door private bedrijven onder concessie. Voor afmeer diensten heeft elke haven haar eigen corporatie van bootlieden.
<i>Spanje</i>	Barcelona	Afwezigheid van concurrentie	De wet stelt dat havendiensten door concurrerende private ondernemingen aangeboden dienen te worden, welke een vergunning krijgen van de havenautoriteiten. De havenautoriteit kan het aantal aanbieders beperken vanwege de capaciteit van faciliteiten, de veiligheid of milieu-beschermingsoverwegingen.
<i>Frankrijk</i>	Calais	Afwezigheid van concurrentie	Sleepdiensten moeten verplicht worden aangeboden door de concessienemer. De Opal Coast Chamber of Commerce and Industry betaalt het verlies dat de private ondernemingen lijden door het aanbieden van de sleepdienst. De verplichting en compensatie geldt niet voor ferry's.

5.3 Casus Spanje

Eind vorig jaar oordeelde het Hof van Justitie dat Spaanse wetgeving met betrekking tot havenarbeiders in strijd was met het open markt beginsel van de Europese Unie.⁶ Indien een arbeider of bedrijf uit andere lidstaten stuwadoorsdiensten wilden aanbieden in een Spaanse haven, waren zij verplicht om zich in te schrijven bij de Limited Company for the Management of Port Stevedores (SAGEP). Bedrijven waren verplicht zelfs een aandeel in het kapitaal van SAGEP te nemen. Vervolgens moesten werknemers ingehuurd worden van de SAGEP. Hierdoor werd de markt feitelijk afgesloten voor buitenlandse partijen en buitenlandse werknemers. Dit was ook precies het doel van de Spaanse autoriteiten, welke zich verdedigden met de stelling dat ‘de restrictie noodzakelijk is voor van de bescherming van arbeid’. Het Hof van Justitie veegt deze verdediging resoluut van tafel: ‘ook met andere minder ingrijpende middelen kan dit doel bereikt worden.’

Vervolgens is het interessant om te zien hoe er op de uitspraak van het Hof van Justitie gereageerd is. De Spaanse havenautoriteiten scharen zich achter het voorstel en roepen op tot een dialoog met alle stakeholders om de regels die in strijd zijn met het Unierecht te veranderen. De vakbonden daarentegen roepen het Ministerie van Publieke zaken op om de uitspraak aan te vechten en het Spaanse havenmodel te verdedigen. Zij zien de EU als een vijandige instantie, gericht op het dereguleren van de sector en het verstoren van werkgelegenheid in de Spaanse havens. Tot slot benadert de National Association of Stevedoring Companies and Ship Agents (ANESCO), waarin de werkgevers verenigd zijn, de uitspraak als een kans om de arbeidsmarkt te moderniseren en aan te passen aan de wereldeconomie (EU-PORTRAI^S, 2015). Tot op heden blokkeren de vakbonden elke poging van de regering en de havenautoriteiten om Spaanse wetgeving te hervormen in lijn met de uitspraak van het Hof van Justitie (Port Strategy, 2015).

Uit dit voorbeeld blijkt dat marktwerking in Spaanse havens niet vanzelfsprekend is. De felle reactie van de vakbonden duidt er zelfs op dat marktwerking helemaal niet als wenselijk wordt erkend door bepaalde groepen, maar voornamelijk als bedreiging wordt ervaren. In hoofdstuk zeven wordt verder ingegaan op de impact die het aannemen van Port Package III zou hebben op de Spaanse situatie.

⁶ HvJ EG 11 december 2014, C-576/13, Curia.europa.eu 2013. 62013CJ0576

6. Voorgestelde maatregelen in Port Package III

Dit hoofdstuk gaat verder in op de maatregelen die de Europese Commissie heeft opgenomen in haar voorstel tot vaststelling van een kader voor de toegang tot de markt voor havendiensten en de financiële transparantie van havens (2013). Dit voorstel is het derde voorstel van de Europese Commissie met betrekking tot Port Services. Eerdere pogingen in 2001 en 2004 strandden in het Europees Parlement.

Inmiddels heeft het Europees Parlement 98 amendementen ingediend op het voorstel, welke in dit hoofdstuk meegenomen zijn. Het voorstel bevat een inleiding en vier hoofdstukken. Het eerste hoofdstuk gaat in op het onderwerp, toepassingsgebied en definities, het tweede hoofdstuk biedt maatregelen met betrekking tot organisatie van havendiensten, het derde met betrekking tot financiële transparantie en het vierde algemene- en slotbepalingen.

In dit onderzoek staan de maatregelen met betrekking tot organisatie van havendiensten uit hoofdstuk twee centraal. Deze zullen worden besproken in paragraaf 6.2. Voordat deze echter besproken kunnen worden, is het van belang om de scope van de regelgeving toe te lichten. In paragraaf 6.3 volgt een korte beschrijving van de huidige Europese wetgeving met betrekking tot eerlijke concurrentie.

6.1 Onderwerp, toepassingsgebied en definities

Het doel van de Verordening is het geven van een duidelijk kader voor toegang tot de markt voor havendiensten en het geven van gemeenschappelijke voorschriften inzake financiële transparantie. De Verordening zal gelden voor alle TEN-T zeehavens en zal van toepassing zijn op de volgende havendiensten: bunkering, vrachtafhandeling, baggeren, afmeren, passagiersdiensten, havenontvangstvoorzieningen, loodsen en slepen. De Commissie maakt echter meteen een uitzondering voor vrachtafhandeling en passagiersdiensten, voor welke zij Hoofdstuk twee niet van toepassing acht (artikel 11). Lidstaten kunnen zelf wel besluiten dit hoofdstuk wel voor deze diensten toe te passen. Het Europese Parlement ondersteunt de uitzonderingen van de Commissie en voegt hier met betrekking tot het niet geldig zijn van hoofdstuk twee ‘loodsdiensten’ aan toe. Daarnaast is zij van mening dat baggerdiensten geen havendiensten zijn, maar onderhoudsdiensten, waardoor de gehele Verordening op baggerdiensten niet toegepast kan worden.

Hoofdstuk twee van het voorstel zal derhalve alleen voor havenontvangstvoorzieningen, bunker-, afmeer-, en sleepdiensten gelden.

De Europese Commissie heeft gekozen voor een Verordening als rechtsmiddel de maatregelen. Een Verordening is een bindend besluit dat in de hele EU van toepassing is. De nationale overheid hoeft het recht hierdoor niet te codificeren in haar eigen wetten, rechtssubjecten kunnen direct beroep doen op de artikelen (EU, 2015).

6.2 Markttoegang in Port Package III

In deze paragraaf worden de artikelen uit hoofdstuk twee van de voorgestelde Verordening toegelicht, met medeneming van de amendementen die het Parlement hierop heeft aangebracht. Het is van belang om te vermelden dat deze amendementen de Verordening ingrijpend veranderen. Zo was in het originele voorstel van de Commissie de titel van hoofdstuk twee ‘markttoegang’, het Europees Parlement heeft echter een amendement ingediend om deze titel te veranderen in ‘organisatie van havendiensten’, omdat marktregulatie volgens het Parlement niet langer het onderwerp is van de Verordening. Op deze grond zijn door het Parlement artikel 3 (betreffende het *vrij verrichten van diensten*) en 7 (betreffende de *procedure voor het beperken van het aantal aanbieders van havendiensten*) verwijderd uit het originele voorstel.

Artikel 4: Minimumeisen aan het verrichten van havendiensten

Dit artikel stelt eisen aan de verdeling van opdrachten door havenbeheerders. In de opdrachten mogen minimumeisen gesteld worden aan de aanbieders van havendiensten, zolang deze transparant, niet-discriminerend, objectief en relevant voor de categorie en aard van de betrokken havendiensten zijn. Minimumeisen mogen daarnaast slechts in beperkte gevallen opgelegd worden. Hiervoor heeft de Commissie een limitatieve lijst opgesteld. In het kort kunnen minimumeisen slechts gesteld worden wanneer het gaat om:

- beroepskwalificaties, uitrusting en andere eisen om de veiligheid en beveiliging van de haven te waarborgen;
- de naleving van lokale, nationale, uniale en internationale milieueisen;
- het voldoen aan nationale sociale standaarden;⁷

⁷ Amendement 47

- het waarborgen de goede reputatie van de haven.⁸

Artikel 5: Procedure om de naleving van de minimumeisen te waarborgen

In dit artikel wordt vastgelegd dat de havenbeheerder de aanbieders van havendiensten gelijk behandelt op transparante wijze. Een aanbieder die een verzoek heeft gedaan tot het verkrijgen van het recht om havendiensten te verrichten dient binnen een maand na ontvangst uitsluitel te krijgen. Als deze geweigerd wordt, moet dit naar behoren gemotiveerd worden op basis van objectieve, transparante, niet-discriminerende en evenredige criteria.

Artikel 6: beperkingen van het aantal aanbieders van havendiensten

Op grond van dit artikel kan het aantal aanbieders van havendiensten beperkt worden, maar wederom slechts in een beperkt aantal situaties:

- Schaarste of het gereserveerde gebruik van beschikbare ruimte (wanneer deze reservering vastligt in een bestemmingsplan en een essentiële haveninstallatie vormt);
- Schaarste van de ruimte aan de waterkant;⁹
- Openbardienstverplichtingen (wanneer het zonder beperking van het aantal aanbieders niet mogelijk is om aan deze verplichtingen te voldoen);
- Specifieke beperkingen van de markt welke voortvloeien uit de economische capaciteit van de haven;¹⁰
- De noodzaak om veilig en milieuvriendelijk opereren te waarborgen.¹¹

Als de havenautoriteit zelf bepaalde diensten verricht, moet de lidstaat ervoor zorgen dat een besluit tot het limiteren van het aantal aanbieders genomen wordt door een onafhankelijk orgaan. Het proces om het aantal aanbieders te limiteren moet openbaar, niet-discriminerend en transparant zijn.¹²

Artikel 8: Openbardienstverplichtingen

Een openbardienstverplichting is een verplichting, vastgesteld om de verrichting van diensten te waarborgen in het algemeen belang, bijvoorbeeld een veerdienst die een minimum aantal keer heen en weer moet varen voor de doorgang van het verkeer. Dergelijke verplichtingen mogen slechts opgelegd worden wanneer deze duidelijk omschreven,

⁸ Amendement 48

⁹ Amendement 52

¹⁰ Amendement 53

¹¹ Amendement 54

¹² Amendement 55

transparant, niet-discriminerend en controleerbaar zijn en zij moeten een van de volgende zaken waarborgen:

- De beschikbaarheid van de dienst zonder onderbrekingen tijdens de dag, nacht, de week en het jaar;
- De beschikbaarheid van de dienst voor alle gebruikers, waar van belang op gelijke voorwaarden;
- De betaalbaarheid van de dienst voor bepaalde categorieën van gebruikers;
- De veiligheid of het milieuvriendelijk opereren.¹³

Wanneer een direct risico ontstaat van een disruptie in het bovenstaande, mogen noodmaatregelen genomen worden, welke bestaat uit het inhuren van een andere diensten aanbieder. Noodmaatregelen mogen niet genomen worden bij stakingen.¹⁴

Artikel 9: Interne exploitant

Wanneer het aantal aanbieders beperkt moet worden vanwege openbaardienstverplichtingen, kan de havenautoriteit deze dienst zelf aanbieden of delegeren aan een dochter entiteit waarin zij de beslissende zeggenschap heeft over strategie en belangrijke beslissingen. De dienstenuitbater wordt dan een interne exploitant genoemd.

Artikel 10: Waarborging van werknemersrechten

De Verordening laat de toepassing van de sociale en arbeidsregelgeving van de lidstaten onverlet.

Artikel 10a: Training en bescherming van arbeid¹⁵

Dit artikel is toegevoegd door het Europees Parlement en gaat vooral in op het verplicht stellen van trainingen met betrekking tot een veilige werkomgeving. Lidstaten moeten het uitvoeren van deze trainingen controleren. Daarnaast roept het artikel op om een richtlijn voor dergelijke trainingen te ontwikkelen.

¹³ Amendement 60

¹⁴ Amendement 62

¹⁵ Amendement 67

6.3 Bestaande wetgeving

Op dit moment zijn er al algemene mededingingsregels van kracht op Europees niveau. Het betreft artikel 101 en artikel 102 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VwEU). Artikel 101 VwEU behelst een verbod op kartelvorming, wanneer deze de handel tussen lidstaten ongunstig kan beïnvloeden en ertoe strekt of ten gevolge heeft dat de mededinging binnen de interne markt wordt verhinderd, beperkt of vervalst. Artikel 102 VwEU verbiedt machtsmisbruik van een machtspositie op de interne markt, wanneer deze de handel tussen lidstaten ongunstig beïnvloed. Deze regels gelden voor bedrijven en overheden die bedrijfsactiviteiten uitvoeren. Tot slot verbiedt artikel 107 VwEU steunmaatregelen van staten die de mededinging door begunstiging van bepaalde ondernemingen of bepaalde producties vervalsen of dreigen te vervalsen, wanneer deze steun het handelsverkeer tussen de lidstaten ongunstig beïnvloed. Port package III kan gezien worden als een bijzondere wetgeving die verder invulling geeft aan deze verboden.

Een belangrijk criterium dat in de artikelen van het VwEU opgenomen is, is dat gedragingen pas verboden zijn, zodra zij het handelsverkeer *tussen de lidstaten* beïnvloeden. In de voorgestelde Verordening is dit criterium niet opgenomen. Ook wanneer alleen nationale partijen nadeel ondervinden, is de regeling van toepassing. In de praktijk wordt er echter al snel aan het criterium voldaan, waardoor de toegevoegde waarde van het hier niet aan hoeven voldoen niet zo groot lijkt.

Verder dient vermeld te worden dat in elke lidstaat een bepaalde mededingingsautoriteit actief is (European Competition Network, 2012). Op Europees niveau is de Europese Commissie belast met toezicht op de naleving van de mededingingswetgeving.

Andere relevante wetgeving betreft de interne markt, het vrije verkeer van goederen, personen, kapitaal en diensten en de vrijheid van vestiging.

7. Invloed van Port Package III op de markt voor havendiensten

Op dit moment is de discussie over Port Package III nog in volle gang. Hierdoor is niet met zekerheid te zeggen hoeveel er uiteindelijk overeind zal blijven van de voorgestelde Verordening, laat staan wat de impact van een aangenomen Verordening zal zijn. De Europese Commissie heeft wel een impact assessment gedaan, welke tot de documenten van Port Package III behoort (SWD(2013)0181). Daarnaast is er door allerlei stakeholders gereageerd op Port Package III. De verwachting van stakeholders met betrekking tot de impact van Port Package III kan uit deze reacties worden afgeleid. Dit hoofdstuk bespreekt zowel de impact assessment als de verwachtingen van stakeholders binnen de doelstellingen van het doel van een level playing field. Tot slot volgt een paragraaf over de toegevoegde waarde van de verordening.

Zoals eerder besproken in hoofdstuk vier zijn er vier niveaus van havenconcurrentie: concurrentie tussen havenondernemers, competitie tussen havens, competitie tussen havenclusters en competitie tussen havenranges. Hoofdstuk twee van de Verordening heeft voornamelijk betrekking op markttoegang van havenondernemers en dus op het eerste niveau van competitie. Wanneer de nieuwe regels toetredingsbarrières wegnemen of verlagen, heeft dit een positief effect op de concurrentie tussen havenondernemers (Langen & Pallis, 2007). De vraag is dus in hoeverre hoofdstuk twee van de Verordening toetredingsbarrières wegneemt of verlaagd.

7.1 Impact assesment

De impact assesment die de Europese Commissie als begeleidend document heeft toegevoegd aan Port Package III behandelt onder andere het door de Commissie gesignaleerde probleem van ‘suboptimale havendiensten en werking in bepaalde TEN-T-havens’ (SWD(2013)182). Volgens de Europese Commissie liggen hier de volgende factoren aan ten grondslag:

- “(1) veel havendiensten zijn als gevolg van restricties aan de markttoegang slechts in beperkte mate blootgesteld aan concurrentiedruk;*
- (2) exclusieve of bijzondere rechten kunnen, hoewel ze in een aantal situaties gerechtvaardigd kunnen zijn, tot marktmisbruik leiden; en*
- (3) in sommige havens worden gebruikers als gevolg van een gebrek aan coördinatie binnen havens geconfronteerd met te grote administratieve lasten.”*

In de impact assesment zijn vier verschillende scenario's doorgerekend om deze problematiek op te lossen. Uiteindelijk is het scenario van 'gereguleerde concurrentie en autonomie van de haven' als winnaar uit de bus gekomen. Dit scenario komt overeen met de regels die in hoofdstuk 7 besproken zijn. Tabel 7.1 vat de effecten van de Verordening samen.

Tabel 7.1 Effect van maatregelen ten opzichte van scenario zonder verandering SWD(2013)182	
	Effect
Verandering (%) in de totale havenkosten	-6,8%
Jaarlijkse besparing in de totale havenkosten (miljoen euro)	1.071,37
Toename van de korte vaart (%)	1,63%
Administratieve kosten (terugkerend – publiek) miljoen euro	2,30
Administratieve kosten (terugkerend – privaat) miljoen euro	2,20
Jaarlijkse besparing van externe kosten (milieueffect) miljoen euro	69
Toename werkgelegenheid (%)	0,40%

Uit de bovenstaande tabel blijkt dat het de voornaamste impact van de Verordening de daling van 6,8% van de totale havenkosten is. De extra administratieve lasten voor de publieke en private sector opgeteld beperken zich tot 0,4% van de totale besparing in havenkosten. Daarnaast levert de Verordening 69 miljoen besparing op met betrekking tot milieueffecten. In een simpele kosten baten analyse lijken de baten dus ruimschoots op te wegen tegen de kosten.

PWC (2013) plaatst zelf een kritische noot bij de berekeningen: het is niet duidelijk welke havens op welk punt kunnen verbeteren, laat staan hoe groot die verbetering kan of zal zijn. De verandering in havenkosten van -6,8% is de uitkomst van een survey onderzoek welke vraagt naar de verwachting van de respondent inzake de kostenbesparing bij verschillende maatregelen. De totale kostenbesparing van 1.071,37 is vervolgens aan de hand van die gegevens berekend op basis tarieven van de Rotterdamse haven. Hoewel het begrijpelijk is dat deze tarieven gebruikt worden om in elk geval iets te kunnen zeggen over de grootte van het effect van verschillende maatregelen, gaat PWC hiermee voorbij aan de diversiteit van Europese havens. Zoals blijkt uit de volgende paragraaf is juist die diversiteit een argument

tegen het uitvaardigen van een verordening. Hoewel het teken van de effecten waarschijnlijk correct is, laat deze onderzoeksopzet derhalve te wensen over.

7.2 Reacties stakeholders

Naar aanleiding van het voorstel van Port Package III is er een storm aan reacties gekomen vanuit alle hoeken van de maritieme sector in Europa. De reacties betreffen zowel hoofdstuk twee (markttoegang) als hoofdstuk drie (financiële transparantie en autonomie) van de voorgestelde Verordening. Omdat de focus van dit onderzoek op markttoegang ligt, zijn slechts de reacties die hierop betrekking hebben opgenomen.

7.2.1 ESPO (European Sea Ports Organisation)

De ESPO onderschrijft het doel van een level playing field en het mogelijk maken van groei en ontwikkeling van havens. De organisatie vreest echter dat de Verordening niet tot de gehoopte resultaten zal leiden. De diversiteit van Europese havens maakt het zeer lastig om een set regels te ontwikkelen die verder gaat dan ‘guiding principles’ (ESPO, 2013). De ESPO stelt actief de volgende veranderingen met betrekking tot de markttoegang voor:

1. Scope: baggeren zou niet binnen de scope moeten vallen.
2. Het limiteren van marktaanbieders: dit moet ook kunnen op grond van een beperkte hoeveelheid ruimte of vanuit capaciteit, of vanwege veiligheids-, beveiligings- en milieuoverwegingen. Wanneer een dergelijk limiet is gezet, dient de selectie procedure open, non-discriminerend en transparant te zijn, zodat de markt toch zo veel mogelijk open blijft.

Uit hoofdstuk zes blijkt dat deze aanpassingen overgenomen zijn door het Europees Parlement.

7.2.2 FEPOR (Federation of European Private Port Operators)

FEPOR onderschrijft het belang van de vrijheid van het aanbieden van services en van markttoegang. Aan de andere kant is FEPOR van mening dat er voldoende concurrentie is met betrekking tot vrachtafhandelingsdiensten, dit geldt zowel voor interne concurrentie als voor concurrentie tussen havens. Wanneer er maar één terminal operator is, ondervindt die voldoende concurrentie van nabijgelegen havens om zich niet als monopolist te gedragen. Omdat de markttoegang voor vrachtafhandelingsdiensten volgens FEPOR al goed geregeld is, ondersteunt zij het buiten toepassing laten van hoofdstuk twee van de Verordening voor vrachtafhandelingsdiensten (FEPOR, 2013). FEPOR stelt zich kritisch op met betrekking

tot de toegevoegde waarde van de Verordening: bestaande inspanningen van terminal operators om competitief te blijven, moeten niet vernietigd worden (Hellenic Shipping News Worldwide, 2014).

7.2.3 ETF (European Transport Workers' Federation)

De ETF heeft in eerste instantie extreem bezorgd gereageerd op het voorstel: het dereguleren van loods-, sleep- en afmeerdiensten zou kunnen resulteren in een direct veiligheidsgevaar (Bartlett, 2013). Een eventueel idee om vrachtafhandeling te liberaliseren kan rekenen op de sterkste en hardste oppositie van de EFT (EFT, 2015). Wel is de EFT gematigd positief over de dialoog met de Europese Commissie over het toevoegen van een sociale dimensie in de Verordening. Dit laatste is interessant omdat de Europese Commissie in 2013 nog stelt dat een hervorming van de arbeidsmarkt in de havensector expliciet niet is overwogen of voorgesteld, omdat er in 2013 al vooruitgang op dat gebied is geboekt (SWD(2013)182).

7.2.4 ETA (European Tugowners Association)

De ETA (2013) deelt de doelen van de Europese Commissie, maar betwijfelt sterk of de voorgestelde verordening het gewenste effect zal hebben. Het is volgens de ETA inconsistent dat de Europese Commissie zelf stelt dat havenkosten voor 45-60% bepaald worden door vrachtafhandeling, maar dat vrachtafhandeling buiten de scope van de verordening is gelaten. Volgens de ETA miskent de Verordening de macht van de klant (scheepseigenaren en operators) met betrekking tot prijszetting en concurrentie. Tot slot merkt de ETA op dat klachten met betrekking tot loodsdiensten op dit moment al effectief afgehandeld kunnen worden door bestaande Europese wetgeving (ETA, 2013).

7.2.5 België – resolutie van het Vlaamse Parlement

Het Vlaamse Parlement onderschrijft de conclusie dat er significante verschillen zijn tussen lidstaten met betrekking tot markttoegang. De situatie in Vlaanderen is robuust gereguleerd door middel van uniforme wetgeving met betrekking tot transparantie en non-discriminatie, waardoor partijen marktconform kunnen opereren. Het Vlaamse Parlement is derhalve van mening dat de Verordening niet van toegevoegde waarde is voor het goed functioneren van de Vlaamse markten. Op basis hiervan suggereren de Vlamingen dat een Verordening wellicht

niet subsidiair en proportioneel is.¹⁶ In de conclusie van de resolutie wordt echter toch de steun voor de Verordening uitgesproken (Vlaams Parlement, 2013).

7.2.6 Nederland - Havenbedrijf Rotterdam

In reactie op de publicatie van de Verordening zegt Victor Schoenmakers, directeur Europese en Internationale zaken van het Havenbedrijf Rotterdam dat hij tegen het instellen van nieuwe regels is in Nederland, omdat de huidige consultatie- en concurrentiewetten de marktwerking al voldoende waarborgen. Er dient voorzichtig omgegaan te worden met verdere regulering en extra bureaucratie, omdat de markt in Nederland op dit moment al goed werkt (Port Strategy, 2013).

7.2.7 Frankrijk

Frankrijk stelt dat het voorstel van de Europese Commissie in strijd is met het subsidiariteitsbeginsel: wanneer de lidstaten de doelen in voldoende mate kunnen bereiken, dient de Europese Unie zich hierbuiten te houden. Frankrijk is van mening dat het voorstel niet bijdraagt aan het doel van de interne markt, omdat het verschil in grootte tussen havens niet is meegenomen en omdat het niet precies vaststelt wat de verwachte effecten zijn (French National Assembly, 2013).

7.2.8 Intermed Gateways (Association of the ports of Barcelona, Genoa en Marseille)

De Intermed Gateways is blij met de regulatie en verwelkomt het Europese initiatief dat meer vrijheid geeft aan havenautoriteiten om havens op een open, transparante en non-discriminerende manier te sturen. Daarnaast wordt de ontwikkeling van de zuidelijke havens aangemerkt als een belangrijke voorwaarde voor een duurzaam en efficiënt Europees transport netwerk (Intermed Gateways, 2013).

7.2.9 Bijeenkomst CEOs havenautoriteiten 2015

Op 19 januari 2015 vond een bijeenkomst plaats tussen de CEOs van de 20 grootste Europese havens en havenorganisaties. Een van de uitkomsten van die bijeenkomst van CEOs was een gezamenlijke vraag naar een framework voor haveninvesteringen (2015). Dit framework moet

¹⁶ Subsidiariteit ziet op de taakverdeling tussen ‘hogere’ en ‘lagere’ overheden: hogere instanties moeten niet doen wat door een lagere instantie kan worden afgehandeld. Het proportionaliteit betreft de regel dat de minst ingrijpende maatregel die het doel bereikt, gekozen dient te worden.

nieuwe investeringen en innovatie simuleren op basis van een level playing field met zo min mogelijk restricties. Omdat dit over een level playing field met betrekking tot investeringen gaat en niet over markttoegang van dienstaanbieders, past deze bron niet helemaal binnen de scope van het onderzoek. Toch wil ik de meningen hier bespreken, omdat het een goed beeld geeft van de attitude van CEOs uit de verschillende geografische gebieden ten opzichte van EU regulaties.

Mening van Hanzehavens

Antwerpen merkt op dat geen enkele procedure tot nu toe wijst op de conclusie dat de gezamenlijke markt en competitie verstoord is. Rotterdam stelt dat de overheidssimulatie van havenontwikkeling, als dat al toegestaan zou worden, in lijn moet zijn met marktontwikkelingen en bevolkingsdichtheid. De Europese Unie moet dit op marktwerking gebaseerde systeem simuleren door een level playing field te bewaken. De Deense havens voegen hieraan toe dat dit level playing field niet alleen in de EU maar ook in de nabijgelegen non-EU havens veilig gesteld dient te worden. Volgens de Denen zijn hiervoor eerlijke competitie en een stabiel wettelijk kader noodzakelijk.

Mening van Latijnse havens

Barcelona ziet efficiëntie als sleutel tot het concurrentievermogen van de Europese havenindustrie. Hiervoor is onder andere een level playing field nodig in de management tools die de havenautoriteit tot haar beschikking heeft, bestaande verschillen leiden momenteel tot verstoring van competitie. De CEO van Barcelona zegt hierover: “Distorting competition between North and South and the resulting cargo shift should be avoided”. Een level playing field is noodzakelijk, zodat beide kanten dezelfde tools en capaciteit hebben om te reageren op vragen uit de markt. Venetië merkt op dat de Europese industrie steeds meer van zwaartepunt verschuift: van het westen naar het centraal-oosten van Europa. Het ontwikkelen van havens in de Mediterrane regio, zodat deze meer in lijn liggen met de Noordelijke havens, heeft efficiency in het hele Europese systeem tot gevolg. Lisabon voegt toe dat staatshulp afhankelijk moeten zijn van de grootte van de haven, waarbij kleine havens eerder gesteund mogen worden. Marseille stelt dat meer diversiteit in gateways (lees: een inhaalslag van het zuiden) noodzakelijk is om Europa's concurrentiekracht ten opzichte van andere gebieden te versterken.

7.2.10 Beschouwing van de reactie van stakeholders

Uit deze opinies is af te leiden dat alle groepen het in elk geval eens zijn over de noodzaak van een level playing field. De Latijnse havens lijken hierin meer proactief en noemen het verschil in efficiëntie tussen Noord en Zuid expliciet en voegen hier de wens om een eerlijker speelveld te creëren aan toe, al dan niet door investeringen van de EU in de Latijnse havenrange. De Hanzehavens lijken meer koeltjes in hun opstelling: ja, een level playing field is belangrijk, maar daarbij hoort ook dat de Latijnse havens niet oneerlijk voordeel krijgen door stimuleringsmaatregelen van de EU.

Deze conclusie wordt ondersteund door de lobby activiteiten van de verschillende ranges. Barcelona, Marseille en Genua zijn aan het lobbyen om Brussel te overtuigen van ‘de belangrijke rol die mediterrane havens kunnen spelen in een competitief Europees transport systeem’ (Port Strategy, 2014). Tegelijkertijd lobbyen Rotterdam, Antwerpen, Hamburg, Zeebrugge, Bremen, Amsterdam, Groningen en Moerdijk voor het limiteren van financiering aan de zuidelijke havens, omdat dit niet voldoende op zou leveren (Port Strategy, 2014).

De oppositie van Port Package III –in elk geval met betrekking tot de markttoegang- lijkt, na amendementen van het Parlement grotendeels weggenomen te zijn. Zelfs de vakbonden, die fel tegen het voorstel waren, zijn inmiddels gematigd positief. Hierbij moet wel opgemerkt worden dat het grootste deel van de stakeholders meer ziet in een richtlijn, die meer ruimte biedt voor de individuele interpretatie van een land, dan in een verordening.

7.3 Impact op het level playing field

In deze paragraaf worden alle elementen uit de voorgaande hoofdstukken in onderling verband geplaatst.

Uit hoofdstuk vier vloeit voort dat de Europese Commissie vier doelen heeft als het gaat om het creëren van een level playing field: *rechtszekerheid, een ondernemingsvriendelijk klimaat, financiële transparantie tussen lidstaten en publieke bedrijven en naleving van de staatssteunregels*. Hoofdstuk drie van de Verordening betreft deze laatste twee doelen. Aangezien dit hoofdstuk buiten de scope van dit onderzoek ligt, worden in deze paragraaf de eerste twee doelen behandeld. Tot slot volgt een beschouwing van de impact op de marktwerking in het algemeen aan de hand van het model van De Langen en Pallis (2007).

7.3.1 Rechtszekerheid

Vrijwel alle partijen lijken het erover eens te zijn dat een level playing field noodzakelijk is om voorwaarden te creëren voor eerlijke concurrentie, met name door het verminderen van onzekerheid. Die onzekerheid zit er met name in dat wet- en regelgeving met betrekking tot mededinging en eerlijke concurrentie voor een groot deel al gewaarborgd is in de algemene Europese mededingingswet. Het Europees Hof van Justitie kan het beleid en de wetgeving van lidstaten dus toetsen aan deze algemene regels. Om deze reden kunnen de serviceverleners in havens niet slechts uitgaan van de nationale wetgeving, maar moeten zij zich ook constant afvragen of die nationale wet- en regelgeving overeind zou blijven in de ogen van het Europees Hof van Justitie (Antapassis, Athanassiou, & Roseag, 2009). Door het aannemen van de Verordening zou in een keer de wetgeving geharmoniseerd worden: de Verordening is dan direct toepasbaar in alle lidstaten. Een Verordening is derhalve beter in het bereiken van het doel van rechtszekerheid dan een Richtlijn.

Doordat de Verordening telkens een gelimiteerde lijst geeft met beschikbare uitzonderingen, wordt het voor stakeholders duidelijker welke situaties wel en niet geaccepteerd worden onder Europees Recht.

In het voorbeeld uit paragraaf 2.1 betreffende stuwadoors in Spaanse havens heeft dit de volgende gevolgen. Het is uit de uitspraak van het Hof van Justitie al duidelijk geworden dat de huidige gang van zaken in strijd zijn met het vrije verkeer van personen, diensten en kapitaal. Op dit moment zijn de Spaanse overheid en de havenautoriteiten in een strijd verwickeld met vakbonden over het aannemen van hervormingen die de wetgeving in lijn zou brengen met het open markt beginsel. De vakbonden houden deze hervormingen hardnekkig tegen. Zodra echter het Port Package III wordt aangenomen, kunnen de Spaanse autoriteiten de strijd staken. De huidige manier van het limiteren van serviceaanbieder is duidelijk niet *transparant, niet-discriminerend, objectief en relevant* en is derhalve verboden onder artikel 4 van Port Package III. Het Port Package III vervangt als het ware de betreffende Spaanse regels op basis van artikel 288 Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie.

Omdat de regels voor iedereen in één keer geharmoniseerd worden, lijkt de Verordening bij te dragen aan het doel van rechtszekerheid.

7.3.2 Een ondernemingsvriendelijk klimaat met zo min mogelijk administratieve lasten

Uit de impact assesment van PWC blijkt dat de administratieve lasten door het invoeren van de Verordening omhoog gaan: jaarlijks met 2,3 miljoen voor publieke en 2,2 miljoen voor private stakeholders. Dit lijkt in strijd te zijn met de doelstelling van *zo min mogelijk administratieve lasten* die de Europese Commissie zichzelf stelt. Het is echter niet duidelijk hoe groot de huidige bestedingen zijn aan administratieve lasten, waardoor het moeilijk te beoordelen is hoe groot dit effect is. Wel blijkt uit het PWC onderzoek (2013) dat de toename in administratieve kosten slechts 0,4% is van de totale kostenbesparing die de Verordening teweeg zou brengen.

Het doel van een ondernemingsvriendelijk klimaat wordt specifiek betracht behaald te worden door middel van artikel 5, waarin vastgelegd is dat een verzoek tot het verkrijgen van het recht om havendiensten te verrichten binnen een maand na ontvangst beantwoord moet worden. Dit heeft tot gevolg dat aanbieders snel weten wanneer zij aan de slag kunnen en wanneer niet. Indien een dergelijk verzoek geweigerd wordt, moet dit gemotiveerd gebeuren. Hierdoor is het voor een aanbieder transparant op welke grond het verzoek geweigerd is. De aanbieder kan zichzelf verbeteren en het nogmaals proberen. Het is echter de vraag of dit artikel zodanige impact heeft dat het ondernemingsklimaat daadwerkelijk beïnvloedt wordt.

Samenvattend lijkt de verordening niet te slagen in het verminderen van administratieve lasten, al wordt het doel van *zo min mogelijk administratieve lasten* wellicht wel behaald. Het is de vraag of het klimaat ondernemingsvriendelijker wordt door de Verordening.

7.3.3 Institutionele en wettelijke beperkingen van de markt

De Langen en Pallis identificeren twee toetredingsbarrières met betrekking tot institutionele en wettelijke beperkingen van de markt: *voorwaarden tot toetreding* en *exclusieve concessies*. Onder de Verordening is het niet mogelijk om de markttoegang te beperken op basis van historische, ideologische of commerciële gronden, zoals blijkt uit artikel 4 en 6 van de Verordening. Het is daarnaast niet mogelijk dat de havenautoriteiten die zowel reguleren als opereren aanbieders discrimineren, omdat op grond van artikel 6 het besluit tot het limiteren van het aantal aanbieders in dat geval genomen dient te worden door een onafhankelijk orgaan. Voor het aanbieden van exclusieve concessies waar politici, havenautoriteiten of gevestigde aanbieders financieel voordeel van genieten, zal dit slechts kunnen wanneer een

van de uitzonderingssituaties uit artikel 6 van toepassing is. Aangezien dit hoogstwaarschijnlijk niet het geval is, wordt ook deze vorm van marktverstoring aan banden gelegd door de Verordening.

De inhoud van de verordening voorkomt derhalve de verstoringen die De Langen en Pallis in 2007 identificeren.

7.4 Toegevoegde waarde van Port Package III

Er zijn critici die beweren dat deze regulatie weinig impact zal hebben vanwege het beperkte karakter, waardoor deze Verordening slechts een eerste stap zal zijn in de creatie van een level playing field (Pallis & Vaggelas, 2015) (Haralambides & Acciaro, 2015). Hoofdstuk twee van de regulatie is immers na de amendementen van het Parlement nog slechts van toepassing op havenontvangstvoorzieningen, bunker-, afmeer-, en sleepdiensten. Van de acht voorbeelden die PWC noemt met betrekking tot verstoorde markten hebben drie betrekking op pilotage, namelijk Nederland, Denemarken en Duitsland. In het geval van Finland gaat het om vrachtafhandelingsdiensten, die ook niet onder de Verordening vallen. De Verordening verandert in deze landen dus niets aan de huidige situatie. Ditzelfde geldt voor het voorbeeld van Spanje, waar beperking van het aantal havendiensten kan op gronden die onder de Verordening ook toegestaan zijn. Alleen in de Italiaanse en Franse situatie zou er waarschijnlijk iets moeten veranderen naar aanleiding van de Verordening.

Daarnaast zijn er legio aan rechtvaardigingsgronden opgenomen die de havenautoriteiten toch de mogelijkheid geven om relatief vrij om naar eigen inzicht concessies te verlenen, zolang de rechtvaardigingsgrond maar binnen een van de categorieën valt (Haralambides & Acciaro, 2015). Aan de andere kant is elke beperking die een havenautoriteit opwerpt onderworpen aan het vereiste dat deze objectief, transparant, niet-discriminerend en evenredig moet zijn. De Nationale mededingingsautoriteiten en het Europese Hof kunnen een concessie hier vanzelfsprekend aan toetsen, al kunnen hoge kosten een barrière zijn tot het daadwerkelijk inschakelen van de rechterlijke macht. Aan de andere kant blijkt uit paragraaf 6.3 dat deze autoriteiten in een dergelijke situatie op dit moment al een oordeel kunnen vellen op basis van de bestaande mededingingswetten. Het is maar de vraag of de autoriteiten in eenzelfde casus anders zouden oordelen wanneer de Verordening in werking is getreden, omdat het beginsel van het verbod op verstoring van marktwerking immers hoe dan ook van kracht is.

8. Conclusie

De hoofdvraag van dit onderzoek is: *Hoe dragen de maatregelen uit hoofdstuk 2 van COM(2013)0296 bij aan het doel van een level playing field voor havendiensten in de TEN-T core ports gelet op de verschillen tussen Hanzehavens en Latijnse havens?*

Uit het onderzoek blijkt dat de maatregelen in elk geval bijdragen aan het doel van rechtszekerheid. Daarnaast draagt de Verordening bij aan het voorkomen van wettelijke- en institutionele toetredingsbarrières. De verordening is een uitwerking van bestaande mededingingswetten die speciaal betrekking heeft op havens, waardoor het voor stakeholders duidelijker is wat wel en niet toegestaan is als het gaat om havenservices. Echter, de meeste gedragingen zouden al verboden zijn onder huidig Europees Recht. Daarnaast is de Verordening uitgekleed en nog maar op een paar services van toepassing, waardoor deze in de meeste markten geen toegevoegde waarde heeft.

Uit de impact assesment van PWC blijkt dat de Verordening zou leiden tot grote kostenbesparingen, waar relatief weinig administratieve lastenverzwaringen tegenover staan.

Met betrekking tot het verschil tussen Hanzehavens en Latijnse havens blijkt dat elke stakeholder het doel van een level playing field ondersteunt, maar dat de stakeholders hier hun eigen invulling aan geven. De Hanzehavens zijn voor een terughoudende opstelling van Brussel, de Latijnse havens willen juist dat Brussel actief investeert om bestaande verschillen tussen Noord en Zuid te verkleinen. In het geval van Spanje lijkt het er op dat de Spaanse autoriteiten de Verordening verwelkomen om vakbonden buiten spel te kunnen zetten waardoor het mogelijk is om hervormingen gericht op concurrentie in te voeren. De Spaanse havens wensen op die manier een inhaalslag te maken ten opzichte van de Noordelijke havens.

Al met al lijkt de Verordening een goed begin voor een level playing field tussen havens in de Europese Unie. Hoewel de Verordening in zijn huidige staat vrij licht is en veel vrijheid laat aan de havenautoriteiten, draagt het harmoniseren van regelgeving tussen de lidstaten bij aan het beter functioneren van de markt.

9. Aanbevelingen

Omdat het onderzoek betrekking heeft op een Verordening die nog niet ingevoerd is, is nog niet vast te stellen welk effect de Verordening daadwerkelijk zal hebben. Dit blijkt ook uit de impact assesment van PWC, die toch enigszins te wensen overlaat qua methodologie. Het zou erg nuttig zijn om een database aan te leggen waar een aantal zaken per TEN-T Core port wordt vastgelegd en per jaar bijgehouden, bijvoorbeeld het aantal aanbieders van verschillende services, de prijs voor het afhandelen van een bepaalde hoeveelheid vracht of schepen, de manier van concessieverlening, de efficiëntie van bepaalde services en het wettelijke kader waarin ze opereren. Op die manier zou per haven beter beoordeeld kunnen worden hoe de markttoegang op dit moment gewaarborgd is en of de Verordening het gewenste effect heeft. Het opzetten van een dergelijke database zou echter veel tijd, energie en geld kosten, waardoor dit waarschijnlijk niet mogelijk of zelfs wenselijk is.

Wel lijkt verder onderzoek naar concessieverlening nuttig, omdat dit op dit moment het belangrijkste middel is voor havenautoriteiten om hun haven aan te sturen. Een onverstoorde markt met betrekking tot dit concessieverleningsproces is daarom van belang voor het verzekeren van een level playing field.

Daarnaast kan meer onderzoek gedaan worden naar de huidige mededingingsautoriteiten, hun mandaat en hun efficiëntie. Als de ene nationale mededingingsautoriteit veel pro-actiever is dan een andere, ontstaat er alsnog een verstoring van het level playing field. Immers, als dezelfde regels in de ene staat strikter gehandhaafd worden dan in de andere staat, is concurrentie tussen ondernemingen in die verschillende staten niet eerlijk.

Tot slot zal de Europese Commissie moeten kijken naar wat het doet met de services die nu buiten de toepassing van de Verordening zijn gelaten. Is het voor deze markten noodzakelijk om een aparte regeling te maken? Of zijn bestaande regels afdoende?

10. Bibliografie

- Antapassis, A., Athanassiou, L., & Roseag, E. (2009). *Competition and Regulation in Shipping and Shipping Related Industries*. Leiden: Koninklijke Brill NV.
- Bardi, E. J. (1973). Carrier selection from one mode. *Transportation Journal* .
- Bartlett, C. (24 mei 2013). EC ports plan: dockers weigh in. *SeatradeMaritime News* .
- Bossche, M. v., Buckermann, E., Horst, M. v., Jong, O. d., Nijdam, M., & Swart, L. d. (2014). *Level Playing Field, onderzoek naar concurrentievervalsingen tussen zeehavens*. RHV-Erasmus University & Ecorys, Rotterdam.
- Brooks, M. R., & Cullinane, K. (2007). Devolution, Port Governance and Port Performance; Governance Models Defined. *Transport Economics, Vol. 17*, 405-435.
- Centraal Bureau voor de Statistiek. (26 juni 2014). *Opbouw binnenlands product (bbp) 2012*. Den Haag.
- Cheon, S. (2007). *World Port Institutions and Productivity: Roles of Ownership, Corporate Structure, and Inter-port Competition*. Berkeley: University of California.
- EFT. (5 mei 2015). European Parliament's debate on PSR heads in the right direction. *EFT-europe.com* .
- ESPO. (26 september 2013). Response from the ESPO to the regulation proposal establishing a framework on market access to port services and financial transparency of ports.
- EU. (2015). *Verordeningen, richtlijnen en andere besluiten*. Retrieved from Europa.eu: http://europa.eu/eu-law/decision-making/legal-acts/index_nl.htm
- EU-PORTRAITs. (9 maart 2015). *European Court of Justice judgement on the Spanish stevedoring regime 11/12/2014 (Part I)*. Retrieved from EUPortraits: <http://euportraits.eu/index.php/blog/47-european-court-of-justice-judgement-on-the-spanish-stevedoring-regime-11-12-2014-part-i>
- European Competition Network. (22 november 2012). *Competition Authorities*. Retrieved from European Competition Network: http://ec.europa.eu/competition/ecn/competition_authorities.html
- Europese Commissie. (19 januari 2015). Report of the exchange of views between port CEOs and transport commissioner Bulc.
- Europese Commissie. (9 juli 2014). State aid: commission questions tax exemptions for Dutch public companies and takes steps to ensure fair competition between EU ports. Brussel.
- Europese Commissie. (23 mei 2013). COM(2013)295. Ports: an engine for growth. Brussel.

Europese Commissie. (23 mei 2013). COM(2013)296. Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council: establishing a framework on market access to port services and financial transparency of ports. Brussel.

Europese Commissie. (23 mei 2013). SWD(2013)181. Commission Staff Working Document: Impact Assessment accompanying the document Proposal for a regulation of the European Parliament and of the Council establishing a framework on the market access to port services and the financial transparency of ports. Brussel.

Europese Commissie. (23 mei 2013). SWD(2013)182. Commission Staff Working Document: Executive Summary of the Impact Assessment accompanying the document Proposal for a regulation of the European Parliament and of the Council establishing a framework on the market access to port services and the financial transparency of ports. Brussel.

Europees Parlement. (13 mei 2015). COD(2013)157. DRAFT REPORT on the proposal for a regulation of the European Parliament and of the Council establishing a framework on market access to port services and financial transparency of ports (COM(2013)0296 – C7-0144/2013 – 2013/0157(COD)). Brussel.

Eurostat. (28 februari 2014). *Top 20 cargo ports in 2012 - on the basis of gross weight of goods handled (in millions tonnes)*. From [http://epp.eurostat.ec.europa.eu/statistics_explained/index.php/File:Top_20_cargo_ports_in_2012_-_on_the_basis_of_gross_weight_of_goods_handled_\(in_million_tonnes\).png](http://epp.eurostat.ec.europa.eu/statistics_explained/index.php/File:Top_20_cargo_ports_in_2012_-_on_the_basis_of_gross_weight_of_goods_handled_(in_million_tonnes).png)

FEPOR. (2013). *FEPOR position on the Draft Regulation establishing a framework on market access to port services and financial transparency in ports COM (2013) 296 final*. Brussel: FEPOR.

Ferrari, C., & Merk, O. (januari 2015). The Governance and Regulation of Ports - The case of Italy. OECD.

Ferrari, C., Parola, F., & Tei, A. (2015). Governance models and port concessions in Europe: Commonalities, critical issues and policy perspectives. *Transport Policy* (41), 60-67.

Gleissner, J. (18 februari 2012). G6 Alliance halveert aanlopen Antwerpen. *Weekblad Schuttevaer*.

Havenbedrijf Rotterdam. (2014). *Haven in Cijfers*. Rotterdam: Havenbedrijf Rotterdam N.V.

Hellenic Shipping News Worldwide. (25 september 2014). *Intra and inter port competition between port operators is a reality in EU ports*. Retrieved from <http://www.hellenicshippingnews.com>: <http://www.hellenicshippingnews.com/intra-and-inter-port-competition-between-port-operators-is-a-reality-in-eu-ports/>

Intermed Gateways. (2013). Position Paper on the Regulation Proposal.

J. L. Tongzon, L. S. (2007). Port choice in a competitive environment: from the shipping lines' perspective. *Applied Economics*.

Kaselimi, N., Notteboom, T., & De Borger, B. (2011). A game theoretical approach to competition between multi-user terminals: the impact of dedicated terminals. *Maritime Policy & Management: The flagship journal of international shipping and port research*, Vol. 38 (4), 395-414.

Langen, P. d., & Pallis, A. (2007). Entry Barriers in Seaports. *Maritime Policy and Management*, Vol. 35 (5), 427-440.

Liu, H. (2008). Access to the Market of Port Services. In R. L. Peter Ehlers, *Maritime Policy of the European Union and Law of the Sea* (pp. 247-280). Münster: LIT Verlag Münster.

Meersman, H., Voorde, E. V., & Vanelslander, T. (2010). Port Competition Revisited. *Review of Business and Economics*.

French National Assembly. (13 juni 2013). Motion for a European Resolution forming a reasoned opinion on the compliance with the subsidiarity principle of the proposal for a regulation of the European Parliament and of the Council establishing a framework on the market access to port services and the financial transparency of ports.

Nir, A., Lin, K., & Liang, G. S. (2003). Port choice behavior - from the perspective of the shipper. *Maritime Policy and Management*.

Notteboom, T.E., De Langen, P.W. (2015) Container Port Competition in Europe. In: LEE, C.-Y., MENG, Q., Handbook of Ocean Container Transport Logistics – Making Global Supply Chain Effective, International Series in Operations Research & Management Science, Vol. 220, Springer International Publishing, p. 75-95

Ministerie van Verkeer en Waterstaat. (23 januari 2006). Nationaal Zeehavenbeleid 2005-2010, Ruimtetekort in mainport Rotterdam.

Port of Antwerp. (2012). *Het belang van de haven*. From <http://www.portofantwerp.com/sites/portofantwerp/files/mensen.pdf>

Port Strategy. (7 november 2013). EU port regulation woes. *Port Strategy*.

Port Strategy. (12 november 2014). Mediterranean ports fight for EU funding. *Portstrategy.com*.

Port Strategy. (2015, juni 18). *Spanish unions criticise 'unsustainable' reforms policy*.

Slack, B. (1985). Containerization, inter-port competition and port selection. *Maritime Policy & Management*, Vol. 12 (4).

Thanos Pallis, G. V. (2015). European PortPolicy: What is next? *Port Policy*.

Theys, C., Notteboom, T., Pallis, A., & De Langen, P. (2010). The economics behind the awarding of terminals in seaports: Towards a research agenda. *Research in Transportation Economics*, 37-50.

Ubbels, d. B. (2007). Concurrentiepositie van de Nederlandse zeehavens. *Basis Online*.

Verhoeven, P. (2011). *European Port Governance - Report of an Enquiry Into The Current Governance of European Seaports*. Brussel: European Sea Ports Organisation.

Vlaams Parlement. (10 juli 2013). Resolution of the Flemish Parliament concerning the proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council establishing a framework on market access to port services and financial transparency of ports (COM(2013) 296) – reflections on subsidiarity.

Wiegmans, B., van der Hoest, A., & Notteboom, T. (2008). Port and terminal selection by deep-sea container operators. *Maritime Policy and Management* .

World Bank. (oktober 2009). *Why is it called a "landlord port"* . Retrieved jun 24, 2015, from worldbank.org: <http://ppp.worldbank.org/public-private-partnership/sites/ppp.worldbank.org/files/documents/landlordportstructure.pdf>

11. Appendix

Hoofdstuk twee van COM(2013)296.

HOOFDSTUK II – Markttoegang

Artikel 3

Vrij verrichten van diensten

1. De vrijheid om diensten te verrichten in zeehavens die onder deze verordening vallen is van toepassing op in de Unie gevestigde aanbieders van havendiensten onder de in dit hoofdstuk omschreven voorwaarden.
2. Aanbieders van havendiensten hebben toegang tot essentiële haveninstallaties voor zover dit noodzakelijk is om hun werkzaamheden uit te voeren. De toegangsvoorwaarden zijn billijk, redelijk en niet-discriminerend.

Artikel 4

Minimumeisen aan het verrichten van havendiensten

1. Havenbeheerders kunnen eisen dat aanbieders van havendiensten voldoen aan minimumeisen voor de verrichting van de desbetreffende havendienst.
2. De in lid 1 bedoelde minimumeisen mogen, indien van toepassing, alleen betrekking hebben op:
 - (a) de beroepskwalificaties van de havendienstverrichter, diens personeel of de natuurlijke personen die de activiteiten van de havendienstverrichter effectief en permanent beheren;
 - (b) de uitrusting die nodig is om de desbetreffende havendienst te verrichten in normale en veilige omstandigheden en het vermogen om deze uitrusting adequaat te onderhouden;
 - (c) de naleving van eisen ten aanzien van de maritieme veiligheid of de veiligheid en beveiliging van de haven of de toegang tot de haven, de installaties, uitrusting en personen;
 - (d) de naleving van lokale, nationale, uniale en internationale milieueisen.
3. De minimumeisen zijn transparant, niet-discriminerend, objectief en relevant voor de categorie en aard van de betrokken havendiensten.
4. Indien de minimumeisen specifieke lokale kennis of bekendheid met lokale omstandigheden omvatten, waarborgt de havenbeheerder de toegang tot de nodige opleiding, tegen transparante en niet-discriminerende voorwaarden, tenzij de lidstaat de toegang tot de nodige opleiding waarborgt.
5. In de in lid 1 bedoelde gevallen zijn de in lid 2 bedoelde minimumeisen en de procedure voor het verlenen van het recht om met inachtneming van deze eisen havendiensten te verrichten door de havenbeheerder bekendgemaakt vóór 1 juli 2015, of, voor minimumeisen die van kracht worden na die datum, ten minste drie maanden voorafgaand aan de datum waarop deze minimumeisen van kracht worden. Aanbieders van havendiensten worden van tevoren in kennis gesteld van wijzigingen in de criteria en de procedure.

Artikel 5

Procedure om de naleving van de minimumeisen te waarborgen

1. De havenbeheerders behandelt aanbieders van havendiensten gelijk en handelt op transparante wijze.
2. De havenbeheerder verleent of weigert het recht om havendiensten te verrichten op grond van de overeenkomstig artikel 4 vastgestelde minimumeisen binnen een maand na de ontvangst van een verzoek om verlening van een dergelijk recht. Weigeringen worden naar behoren gemotiveerd op basis van objectieve, transparante, niet-discriminerende en evenredige criteria.
3. Beperkingen van de duur van het overeenkomstig lid 2 gegeven besluit kunnen uitsluitend worden gerechtvaardigd om redenen die verband houden met het type en de aard van de havendienst.

Artikel 6

Beperkingen van het aantal aanbieders van havendiensten

1. In afwijking van artikel 3 kan de havenbeheerder het aantal aanbieders van een havendienst voor een gegeven havendienst beperken om een of meerdere van de volgende redenen:
 - (a) de schaarste of het gereserveerde gebruik van de beschikbare ruimte, op voorwaarde dat de havenbeheerder kan aantonen dat die ruimte een essentiële haveninstallatie vormt en dat de beperking in overeenstemming is met een formeel bestemmingsplan voor de haven dat is goedgekeurd door de havenbeheerder en, indien van toepassing, door een andere op grond van de nationale regelgeving bevoegde instantie;
 - (b) de openbardienstverplichtingen als bedoeld in artikel 8 indien het ontbreken van beperkingen de levering van aan aanbieders van havendiensten opgelegde verplichtingen kan belemmeren.
2. De havenbeheerder maakt voorstellen om lid 1 toe te passen ten minste zes maanden van tevoren bekend, samen met de redenen daarvoor, teneinde belangstellende partijen de kans te geven om binnen een redelijke termijn opmerkingen te formuleren.
3. De havenbeheerder maakt het genomen besluit bekend.
4. Wanneer een havenbeheerder zelf of via een juridisch zelfstandige entiteit waarover hij rechtstreeks of onrechtstreeks zeggenschap uitoefent havendiensten verricht, kan de lidstaat het nemen van een besluit tot beperking van het aantal aanbieders van havendiensten delegeren aan een instantie die onafhankelijk is van de havenbeheerder. Indien de lidstaat het nemen van een besluit tot beperking van het aantal aanbieders van havendiensten aan een dergelijke instantie toevertrouwt, mag het aantal aanbieders niet kleiner zijn dan twee.

Artikel 7

Procedure voor het beperken van het aantal aanbieders van havendiensten

1. Elke beperking van het aantal aanbieders van een havendienst overeenkomstig artikel 6 wordt voorafgegaan door een selectieprocedure die openstaat voor alle belangstellende partijen en die niet-discriminerend en transparant is.

2. Indien de geschatte waarde van de havendienst hoger is dan de in lid 3 omschreven drempelwaarde, zijn de voorschriften inzake de gunningsprocedure, de procedurele waarborgen en de maximale looptijd van de concessies als omschreven in Richtlijn .../... [concessieopdrachten] van toepassing.
3. De drempelwaarde en de methode om de waarde van de havendienst te bepalen zijn die van de desbetreffende en toepasselijke bepalingen van Richtlijn .../... [concessieopdrachten].
4. De geselecteerde aanbieder of aanbieders en de havenbeheerder sluiten een havendienstovereenkomst.
5. Voor de toepassing van deze verordening wordt een materiële wijziging in de zin van Richtlijn .../... [concessieopdrachten] van de bepalingen van een havendienstovereenkomst tijdens de looptijd ervan beschouwd als een nieuwe havendienstovereenkomst, waardoor een nieuwe procedure als bedoeld in lid 2 vereist is.
6. In de in artikel 9 bedoelde gevallen zijn de leden 1 tot en met 5 van dit artikel niet van toepassing.
7. Deze verordening doet geen afbreuk aan Richtlijn .../... [concessieopdrachten]¹⁷, Richtlijn/....[openbare diensten]¹⁸ en Richtlijn .../... [overheidsopdrachten]¹⁹.

Artikel 8

Openbardienstverplichtingen

1. De lidstaten kunnen besluiten om aan havendiensten gerelateerde openbardienstverplichtingen op te leggen om het volgende te waarborgen:
 - (a) de beschikbaarheid van de dienst zonder onderbrekingen tijdens de dag, de nacht, de week en het jaar;
 - (b) de beschikbaarheid van de dienst voor alle gebruikers;
 - (c) de betaalbaarheid van de dienst voor bepaalde categorieën van gebruikers.
2. De in lid 1 bedoelde verplichtingen zijn duidelijk omschreven, transparant, niet-discriminerend en controleerbaar en waarborgen gelijke toegang voor alle in de Unie gevestigde aanbieders van havendiensten.
3. De lidstaten wijzen bevoegde instanties aan om op hun grondgebied dergelijke openbardienstverplichtingen op te leggen. De havenbeheerder kan de bevoegde instantie zijn.
4. Indien de overeenkomstig lid 3 aangewezen bevoegde instantie een andere is dan de havenbeheerder, oefent die bevoegde instantie de bevoegdheden uit waarin de artikelen 6 en 7 voorzien met betrekking tot de beperking van het aantal aanbieders van havendiensten op basis van openbardienstverplichtingen.

¹⁷ Voorstel voor een richtlijn betreffende de gunning van concessieopdrachten (COM 2011) 897 final.

¹⁸ Voorstel voor een richtlijn betreffende het gunnen van opdrachten in de sectoren water- en energievoorziening, vervoer en postdiensten (COM(2011) 0895 final).

¹⁹ Voorstel voor een richtlijn betreffende het gunnen van overheidsopdrachten (COM/2011/0896 final).

5. Indien een bevoegde instantie besluit openbardienstverplichtingen op te leggen in alle zeehavens in een lidstaat die onder deze verordening vallen, stelt zij de Commissie in kennis van die verplichtingen.
6. In geval van een verstoring van havendiensten waarvoor openbardienstverplichtingen zijn opgelegd of wanneer er een direct risico op een dergelijke situatie bestaat, kan de bevoegde instantie een noodmaatregel treffen. De noodmaatregel kan de vorm aannemen van een directe gunning om de dienst voor een termijn van maximaal een jaar aan een andere aanbieder toe te wijzen. In deze tijdsperiode start de bevoegde instantie een nieuwe procedure om een aanbieder van een havendienst te selecteren overeenkomstig artikel 7 of past zij artikel 9 toe.

Artikel 9

Interne exploitant

1. In de gevallen als bedoeld in artikel 6, lid 1, onder b), kan de bevoegde instantie besluiten om een havendienst waarvoor openbardienstverplichtingen gelden zelf te verrichten of om deze verplichtingen direct op te leggen aan een juridisch zelfstandige entiteit waarover zij een zeggenschap uitoefent die vergelijkbaar is met de zeggenschap die zij uitoefent over haar diensten. In dat geval wordt de aanbieder van de havendienst voor de toepassing van deze verordening als een interne exploitant beschouwd.
2. De bevoegde instantie wordt alleen geacht zeggenschap over een juridisch zelfstandige entiteit uit te oefenen die vergelijkbaar is met de zeggenschap die zij over haar eigen diensten uitoefent indien zij een beslissende invloed uitoefent op zowel de strategische doelstellingen als de belangrijke beslissingen van de gecontroleerde rechtspersoon.
3. De interne exploitant mag de hem toegewezen havendienst slechts uitvoeren in de haven(s) waarvoor hij als aanbieder van havendiensten is aangewezen.
4. Indien een bevoegde instantie besluit om lid 1 toe te passen in alle zeehavens in een lidstaat die onder deze verordening vallen, stelt zij de Commissie hiervan in kennis.
5. Het onderhavige artikel laat Richtlijn .../... [concessieopdrachten] onverlet.

Artikel 10

Waarborging van werknemersrechten

1. Deze verordening laat de toepassing van de sociale en arbeidsregelgeving van de lidstaten onverlet.
2. Onverminderd het nationale recht en het Unierecht, met inbegrip van collectieve arbeidsovereenkomsten tussen sociale partners, kunnen havenbeheerders verlangen dat de aangewezen aanbieder van havendiensten die is geselecteerd volgens de procedure van artikel 7, indien deze aanbieder een andere is dan de gevestigde aanbieder van havendiensten, personeel dat eerder door de gevestigde aanbieder van de havendiensten in dienst is genomen de rechten verleent waarover ze zouden beschikken indien er een overdracht in de zin van Richtlijn 2001/23/EG had plaatsgevonden.
3. Indien havenbeheerders van aanbieders van havendiensten verlangen dat zij voldoen aan bepaalde sociale normen met betrekking tot de verrichting van de desbetreffende havendiensten, worden in de aanbestedingsdocumenten en de

havendienstovereenkomsten de betrokken personeelsleden opgesomd en transparante details verstrekt over hun contractuele rechten en de voorwaarden waaronder werknemers geacht worden te zijn verbonden aan de havendiensten.

Artikel 11
Vrijstelling

Dit hoofdstuk en de overgangsbepalingen van artikel 24 zijn niet van toepassing op vrachtafhandelings- en passagiersdiensten.