

COMMISSIE VAN DE EUROPESE GEMEENSCHAPPEN

Brussel, 10.12.1997
COM(97) 678 def.

Groenboek Havens en Maritieme Infrastructuur

(door de Commissie ingediend)

UITGEBREIDE SAMENVATTING	2
1. INLEIDING	7
2. HAVENS IN DE EU EN DE ECONOMISCHE CONTEXT	8
2.1 Algemeen	8
2.2 De veranderende rol van havens in een omgeving met steeds meer concurrentie	10
3. EU-HAVENS EN HET GEMEENSCHAPPELIJK VERVOERBELEID	10
3.1 Algemeen	10
3.2 De rol van havens in het Trans-Europees vervoernetwerk	10
3.3 Verbindingen met naburige derde landen	12
3.4 Havens als knooppunten in de intermodale vervoerketen	12
3.5 Havens en de ontwikkeling van de kustvaart in Europa	14
3.6 Maritieme veiligheid en milieu	15
3.7 Onderzoek en ontwikkeling	17
4. FINANCIERING EN KOSTENAANREKENING VOOR HAVENS EN MARITIEME INFRASTRUCTUUR	18
4.1 Verschillen in nationale benaderingen en huidige ontwikkelingen	18
4.2 De EU-benadering tot nu toe	19
4.3 Een nieuwe koers	21
4.4 Naar een communautair kader voor financiering van havens en aanrekening van havenkosten	22
4.5 Een kader voor de aanrekening van havenkosten	22
4.6 Het TEN-T en financiële bijstand voor infrastructuurontwikkeling van de EU	28
5. HAVENDIENSTEN: ORGANISATIE EN MARKTTOEGANG	29
5.1 Algemeen	29
5.2 Diensten voor ladingsbehandeling	29
5.3 Diensten voor schepen	30
5.4 Havendiensten en de regels van het EG-Verdrag	31
5.5 Een nieuwe koers	33
BIJLAGE I	36
BIJLAGE II	38
BIJLAGE III	46

Uitgebreide samenvatting

1. Zeehavens zijn voor de Europese Unie van vitaal belang, zowel wat de handel als wat het vervoer betreft. De concurrentiekracht van Europa in de wereldeconomie is in toenemende mate afhankelijk van een efficiënt en rendabel transportsysteem. De havensector verwerkt meer dan 90% van het handelsverkeer tussen de Unie en derde landen, circa 30% van het intracommunautaire handelsverkeer en meer dan 200 miljoen passagiers per jaar. Bovendien zijn havens belangrijke centra van regionale, economische en sociale ontwikkeling en fungeren zij als belangrijke verbindingpunten tussen het zeevervoer en het vervoer over land.
2. Als gevolg van de voltooiing van de interne markt, de technologische ontwikkelingen in de vervoersector en de ontwikkeling van de netwerken voor inland-vervoer in Europa is de concurrentie tussen havens duidelijk verscherpt. De havens in de verschillende lidstaten concurreren dan ook feller dan ooit met elkaar om een aandeel in de verkeersstromen.

In het verleden hebben de havens nooit centraal gestaan in de discussie over het vervoerbeleid van de Unie. Inmiddels lijkt de tijd rijp om daarin verandering te brengen en nader in te gaan op de belangrijkste problemen met betrekking tot havens in de huidige concurrerende omgeving.

2. Dit Groenboek is bedoeld als aanzet tot een brede discussie over de verschillende problemen in verband met havens en over mogelijkheden voor toekomstig beleid, dat gericht is op de integratie van de havens in het multimodale Trans-Europees vervoernetwerk en daardoor bijdraagt tot de verhoging van de efficiëntie in havens en tot verbetering van de haven- en maritieme infrastructuur, en dat beantwoordt aan de krachtens het Verdrag op de Gemeenschap rustende verplichting om te zorgen voor een vrije en eerlijke mededinging in de havensector. De Commissie geeft een aantal mogelijke maatregelen aan die binnen de huidige beleidscontext kunnen worden uitgevoerd; daarnaast wijst zij andere beleidsgebieden aan, met name de aanrekening van havenkosten en de markttoegang, waarop nieuwe initiatieven moeten worden overwogen. Deze suggesties worden hieronder kort samengevat. De Commissie ziet met belangstelling uit naar de reacties van alle partijen die bij dit onderwerp betrokken zijn.

Havens en specifieke aspecten van het gemeenschappelijk vervoerbeleid

Havens en het Trans-Europees vervoernetwerk

4. De Commissie acht de volledige integratie van havens in het Trans-Europees vervoernetwerk wenselijk voor de totstandbrenging van het multimodale netwerk, met name gezien de noodzaak om verbindingen te leggen met de perifere gebieden en om de kustvaart te bevorderen. Een voorstel om de huidige richtsnoeren voor de ontwikkeling van het TEN-T dienovereenkomstig aan te passen, wordt gelijktijdig met dit Groenboek ingediend.

Uitbreiding van de Gemeenschap en verbindingen met naburige landen

5. Met de toekomstige uitbreiding van de EU in het vooruitzicht, is ook de noodzaak toegenomen om het TEN-T uit te breiden naar onze buurlanden, zodat deze hun vervoersystemen doelmatiger in die van de Unie kunnen integreren. De havens en de maritieme sector zijn van groot belang voor de economieën van enkele landen die bij de eerste ronde waarschijnlijk reeds zullen toetreden; zowel voor als na de toetreding moet er dan ook fors worden geïnvesteerd in vervoer en infrastructuur (inclusief havens), teneinde een convergente ontwikkeling van deze landen met de rest van de Gemeenschap te bevorderen. De Commissie blijft met alle naburige derde landen in de

daartoe bestemde fora samenwerken om projecten van wederzijds belang aan te wijzen en de beschikbare middelen op de meest doelmatige wijze te gebruiken.

Havens als knooppunten in de intermodale vervoerketen

6. Goede infrastructuurverbindingen met het TEN-T zijn van levensbelang voor de optimalisering van de rol van havens in de vervoerketen “van deur tot deur”. Ook andere maatregelen zijn van belang, zoals standaardisering van ladingseenheden, integratie van telematica, enz. De Commissie zal acties ondersteunen voor de verbetering van de positie van havens als intermodale verbindingspunten, met inbegrip van de financiering van onderzoek- en demonstratieprojecten op het gebied van beheersystemen, en maatregelen ter bevordering van innovatie en ondersteuning van de ontwikkeling van een concurrerend intermodaal vervoersysteem.

Bevordering van de kustvaart

7. De rationalisering van de procedures in havens, bijvoorbeeld door verbetering van informatie- en beheersystemen, neemt in het door de Commissie gevolgde beleid ter bevordering van de kustvaart een centrale plaats in. In dat beleid wordt tevens prioriteit gegeven aan kustvaartprojecten in het TEN-T, terwijl de Commissie ook acties blijft ondersteunen in het kader van onderzoek en ontwikkeling en het nieuwe PACT-programma. Bovendien erkent de Commissie dat het prijsstellingsbeleid voor andere vervoertakken een belangrijke factor is in de ontwikkeling van de kustvaart. De Commissie is voornemens om dit onderwerp aan de orde te stellen in een nieuwe mededeling over de aanrekening van infrastructuurkosten in een multimodaal perspectief.

Havens en maritieme veiligheid

8. De zorgvuldige naleving van de veiligheidswetgeving is een voorwaarde voor de totstandbrenging van een duurzaam vervoersysteem. De Commissie blijft dan ook streven naar een doelmatige en uniforme handhaving van de internationale wetgeving ten aanzien van alle schepen die EU-havens aandoen, en naar de geharmoniseerde toepassing binnen de Gemeenschap van de IMO- en ILO-bepalingen betreffende de interface schip/haven, zoals ladingsbehandeling, technisch-nautische diensten, veiligheid van werknemers die bij vrachtbehandeling zijn betrokken.

Bescherming van het milieu

9. Teneinde milieuvriendelijke oplossingen in de havensector en in het zeevervoer te bevorderen, hecht de Commissie er belang aan dat de beschikbaarheid en de kwaliteit van inzamelingsfaciliteiten in alle EU-havens worden verbeterd. Verder blijft de Commissie zich inzetten voor de bevordering van nieuwe technologie, teneinde de havenactiviteiten zo efficiënt mogelijk te maken en een beter gebruik van de bestaande faciliteiten te waarborgen, en de ontwikkeling van een geïntegreerd beheer van kustgebieden, onder andere op basis van een strategische beoordeling van de milieueffecten, te ondersteunen.

Onderzoek en ontwikkeling

10. In het kader van het huidige en toekomstige O&O-programma's blijft de Commissie maritieme en havenprojecten ondersteunen. In haar voorstel voor het vijfde O&O-kaderprogramma heeft de Commissie twee acties opgenomen die van belang zijn voor het onderzoek in verband met havens: “Duurzame mobiliteit” en “Maritieme technologie”. Toekomstig O&O moet tevens voorzien in

instrumenten met behulp waarvan beleidsmakers verschillende beleidsscenario's kunnen beoordelen, onder andere in het kader van de follow-up van dit Groenboek.

Financiering en kostenaanrekening voor havens en maritieme infrastructuur

11. De voor de havensector zo kenmerkende diversiteit is onder andere het gevolg van de verschillen tussen de lidstaten en tussen havens onderling, waar het de regeling van eigendom, organisatie en administratief beheer van havens betreft. Hoewel erkend wordt dat de lidstaten zelf verantwoordelijk zijn voor regels inzake eigendom en organisatie, moet vanuit het oogpunt van een eerlijke mededinging terdege aandacht worden besteed aan de geldstromen tussen de overheid, haveninstanties, havenexploitanten en gebruikers van havenfaciliteiten en -diensten.
12. Overheidssteun ten behoeve van infrastructuur die openstaat voor alle gebruikers werd tot nu toe door de Commissie niet als staatssteun beschouwd. Aangezien havens zich echter steeds meer ontwikkelen tot terminals waar hoofdzakelijk commerciële activiteiten worden uitgevoerd, met toenemende betrokkenheid van de particuliere sector en bij een sterke intracommunautaire concurrentie, is een andere benadering in de toekomst wellicht wenselijk. De Commissie is dan ook van oordeel dat gebruiksvergoedingen voor haveninfrastructuur zodanig moeten worden vastgesteld dat de werkelijke kosten van havendiensten en -faciliteiten door de gebruikers worden betaald.
13. Indien de Unie tot een meer uniforme benadering van haventarieven wil komen, moet hiervoor een kader worden neergelegd in een voorstel voor een richtlijn van de Raad. Dit kader kan gebaseerd zijn op het beginsel dat de kosten van nieuwe investeringen, de exploitatiekosten en de externe kosten worden terugverdiend; hiermee wordt bevorderd dat nieuwe investeringen op de vraag zijn afgestemd en dat er op langere termijn een eerlijke concurrentie tussen havens ontstaat. Tevens moet aandacht worden gegeven aan de flexibiliteit die nodig is om in te spelen op de behoeften van minder ontwikkelde regio's en om rekening te houden met de externe kosten in relatie met andere ontwikkelingen in de vervoerssector.
14. Als eerste stap is de Commissie van plan om met het oog op de bijwerking van de informatie over de geldstromen van de openbare sector naar de diverse soorten havens in de lidstaten, een inventarisatie te maken van de overheidsfinanciering ten behoeve van belangrijke havens met internationaal vervoer en van de in die havens gangbare praktijken op het gebied van kostenaanrekening. Deze waardevolle informatie kan goed worden gebruikt bij de verdere ontwikkeling van het aanrekeningskader, bijvoorbeeld bij de beoordeling van de mogelijke effecten ervan op regelingen voor haventarieven en bij de vaststelling van een passende overgangsperiode.
15. Op het gebied van staatssteun zal de Commissie, rekening houdend met de informatie die dankzij de transparantere financiering van havens wordt verkregen, verder gaan met haar onderzoek naar door de overheid verleende financiële steun voor activa die door ondernemingen bij commerciële activiteiten in havens worden gebruikt. De Commissie beschouwt financiële ondersteuning waardoor bepaalde exploitanten worden bevoordeeld ten opzichte van andere, als staatssteun in de zin van de desbetreffende bepalingen van het Verdrag. Deze benadering zal bijdragen tot een betere toepassing van het beginsel dat de kosten moeten worden terugverdiend, doordat zij ervoor zorgt dat, behoudens situaties waarin op grond van het Verdrag uitzonderingen kunnen worden gemaakt, havenondernemingen de investeringen op commerciële basis financieren en de kosten daarvan doorberekenen aan de gebruikers. Het noodzakelijke verband tussen de staatssteunregels

en het voorgestelde kader voor haventarieven zal bij het opzetten van dit kader worden onderzocht.

16. De communautaire benadering ten aanzien van haventarieven en financiering van havens moet bovendien geleidelijk worden gerealiseerd en naadloos aansluiten op de ontwikkeling van een algemene benadering voor aanrekening van infrastructuurkosten en infrastructuurfinanciering voor alle vervoertakken. De Commissie is van plan in de loop van 1998 een mededeling op te stellen waarin deze problematiek vanuit intermodaal perspectief wordt benaderd; op basis van de met dit Groenboek geïnitieerde discussie zal in die mededeling nader worden ingegaan op de huidige benadering van openbare investeringen in infrastructuur en zullen concrete maatregelen voor de ontwikkeling van een passend kader voor havens worden voorgesteld.
17. Er moet speciale aandacht worden gegeven aan maritieme infrastructuur buiten het havengebied. Voor kustnavigatiehulpmiddelen moet een communautair initiatief worden ontwikkeld om de uitgangspunten voor aanrekeningssystemen, gericht op het terugverdienen van de ontwikkelings- en investeringskosten van dergelijke hulpmiddelen, vast te stellen en een mechanisme te creëren dat zorgt voor een eerlijke verdeling van de financiële lasten over de gebruikers. Voor plaatselijke navigatiehulpmiddelen in het havengebied en bij de directe toegangsroutes, alsmede voor het baggeren van aanlooproutes naar havens, moet het beginsel "de gebruiker betaalt" zorgvuldig worden onderzocht, waarbij terdege rekening moet worden gehouden met de verschillende geografische situaties van de havens.
18. De toekomstige benadering voor communautaire steunverlening aan havens moet in overeenstemming zijn met de benadering ten aanzien van investeringen in havens in het algemeen. De financiering uit de TEN-T-begrotingslijn zal binnen het havengebied worden geconcentreerd op uitvoerbaarheidsstudies, EDI-systemen en ondersteuning voor gecombineerd vervoer. Ook zal prioriteit worden gegeven aan de verbetering van de verbindingen met het achterland, in het bijzonder per spoor en over de binnenwateren. Voor financiering kan ook een beroep worden gedaan op het Cohesiefonds en het EFRO, waarbij vooral moet worden gedacht aan prioriteiten als een betere integratie van havens in het Trans-Europees vervoernetwerk, betere verbindingen met het achterland en verbeteringen binnen het havengebied.

Havendiensten en markttoegang

19. Havendiensten moeten worden beschouwd als integraal onderdeel van het maritieme vervoersysteem, aangezien zij onmisbaar zijn voor het goede functioneren van deze vervoerwijze en een essentiële bijdrage leveren aan een efficiënt en veilig gebruik van haven- en maritieme infrastructuur. Naar aanleiding van de huidige praktijken hebben gebruikers en potentiële verstrekkers van havendiensten klachten ingediend over veronderstelde schendingen van het EG-Verdrag - deze worden door de Commissie per geval onderzocht - en over uiteenlopende normen inzake veiligheid en kwaliteit van de diensten.
20. Als aanvulling op de benadering per geval zou de Gemeenschap kunnen besluiten tot de ontwikkeling van een wettelijk kader, dat gericht is op een meer systematische liberalisering van de markt voor havendiensten in de belangrijkste havens met internationaal verkeer, zodat binnen een redelijke termijn gelijke voorwaarden worden gecreëerd voor concurrentie tussen en binnen havens in de Gemeenschap, waarbij de naleving van normen inzake veiligheid in de haven en op zee wordt gewaarborgd. Een dergelijk nieuw kader loopt op geen enkele wijze vooruit op de beoordeling door de Commissie van klachten in individuele gevallen op grond van de mededingingsregels.

21. De liberaliseringsmaatregelen hebben ten doel een open toegang tot de markt voor havendiensten te bewerkstelligen, door middel van adequate mechanismen en voorschriften op basis van transparantie, niet-discriminatie en bepaalde uitgangspunten voor kostenaanrekening, waarbij een geschikt kader wordt vastgesteld voor de uitvoering van de openbare-dienstverplichtingen, voorzover deze noodzakelijk worden geacht, alsmede de naleving van de veiligheidsvoorschriften. Als integraal onderdeel van deze maatregelen moeten op EU-niveau geharmoniseerde of in ieder geval minimumnormen voor opleiding en kwalificaties van personeel en installaties worden vastgesteld. Dit pakket van maatregelen is met name van belang voor de technisch-nautische diensten, aangezien deze een belangrijke bijdrage leveren aan een efficiënt en veilig gebruik van de haven- en maritieme infrastructuur.
22. Gezien het heterogene karakter van deze diensten en de specifieke kenmerken van de verschillende havens (wat betreft omvang, functie en geografische omstandigheden), is een gedifferentieerde benadering van de liberalisering van de diverse typen havendiensten noodzakelijk, en moet op specifieke situaties kunnen worden ingespeeld, bijvoorbeeld door ontheffingen te verlenen in gevallen waarin dat gerechtvaardigd is. Verdere stappen in de richting van liberalisering moeten geleidelijk worden gezet, zodat de sector voldoende tijd wordt gelaten voor aanpassingen.

Opmerkingen zijn welkom

23. Met dit Groenboek moet een actieve discussie op gang worden gebracht, waarbij de Raad van de Europese Unie, het Europees Parlement, het Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's, haveninstanties, exploitanten van havens en ondernemingen in de maritieme industrie en andere belanghebbende partijen, alsmede vakbonden en andere organisaties die de sociale belangen in de sector vertegenwoordigen, zijn betrokken. Opmerkingen en reacties naar aanleiding van de in dit Groenboek uiteengezette standpunten worden met belangstelling tegemoet gezien.
24. Reacties kunnen vóór 1 april 1998 worden toegezonden aan de Europese Commissie, DG VII D/4, Wetstraat 200, B-1049 Brussel, t.a.v. Dhr. Aragon Morales (fax: +32 2 2953076; e-mail: ports-green-paper@dg7.cec.be).

1. INLEIDING

1. De havensector verwerkt meer dan 90% van het handelsverkeer tussen de Unie en derde landen, circa 30% van het intracommunautaire handelsverkeer en meer dan 200 miljoen passagiers per jaar¹. Het is dan ook van het grootste belang dat Europa beschikt over een moderne, efficiënte en concurrerende havensector, die beantwoordt aan het principe van duurzame mobiliteit en die mogelijkheden biedt om het zeevervoer, naast de andere vervoertypen, in de vervoerketen te integreren. Hierbij moet rekening worden gehouden met de voor deze sector zo kenmerkende diversiteit, die het gevolg is van de sterke regionale verschillen in structuur, wijze van exploitatie, organisatie en wettelijk kader.
2. In het Verdrag van Rome zijn de grondregels van de Gemeenschap inzake mededinging, staatssteun, de vrijheid van dienstverrichting en het recht van vestiging neergelegd. Verder is bij het Verdrag van Maastricht het subsidiariteitsbeginsel ingevoerd, terwijl tevens regels zijn vastgesteld met betrekking tot de totstandbrenging van een geïntegreerd Trans-Europees vervoernetwerk, dat gericht is op de verwezenlijking van de doelstellingen van de interne markt en op de bevordering van de economische en sociale cohesie. Bij toekomstige uitbreidingen van de Europese Unie zal de bestaande EU-wetgeving, onder andere die op het gebied van de Trans-Europese netwerken, ook gaan gelden voor de toetredende landen.
3. De concurrentie tussen en binnen havens neemt als gevolg van een aantal factoren verder toe. Door de geliberaliseerde interne markt, onder andere de markt voor vervoerdiensten, de technologische veranderingen, met inbegrip van informatietechnologie en standaardisering van ladingseenheden, en de ontwikkeling van het Trans-Europees vervoernetwerk, worden de verschillende delen van Europa dichter bij elkaar gebracht, terwijl vervoerondernemers en -gebruikers in een multimodale vervoeromgeving steeds meer keuzemogelijkheden krijgen. Bij deze toegenomen verwisselbaarheid treden factoren die de handelsstromen tussen de lidstaten verstoren duidelijker aan het licht en wordt de noodzaak van een communautair kader, dat het beginsel van vrije en eerlijke mededinging waarborgt, des te duidelijker.
4. Havens zijn niet alleen belangrijk als centra van regionale, economische en sociale ontwikkeling of als onderdeel van het zeevervoersysteem, maar ook als verbindingspunt tussen het zeevervoer en het vervoer over land. In het gemeenschappelijk vervoerbeleid, zoals de Commissie dat in het Witboek van 1992 heeft uiteengezet, ligt het accent op de ontwikkeling van een evenwichtiger vervoersysteem, door de bevordering van milieuvriendelijker oplossingen zoals het gecombineerd vervoer en de kustvaart. Ten aanzien van het zeevervoer en de havens werd dit concept verder uitgewerkt in de mededeling van de Commissie over de kustvaart (1995)², en in haar recente mededeling "De toekomst van maritiem Europa" (1996)³. Ondanks het feit dat de Europese havens meer goederen verwerken dan ooit, blijft het aandeel van het zeevervoer binnen Europa, als wenselijk alternatief voor de steeds verder groeiende wegvervoersector, achter bij de verwachtingen.
5. De havensector heeft tot nu toe nooit centraal gestaan in het debat over het Europees vervoerbeleid. Dit document moet dan ook de aanzet geven tot een discussie over de Europese

¹ Volgens door de lidstaten verstrekte cijfers.

² De ontwikkeling van de kustvaart in Europa: Vooruitzichten en uitdagingen. COM(95)317 van 5.6.1995.

³ "De toekomst van maritiem Europa" - Een bijdrage tot het concurrentievermogen van de maritieme industrie. COM(96)84 van 13.3.1996.

havensector; doel van die discussie is het identificeren van de problemen die op communautair niveau moeten worden aangepakt, zodat ten aanzien van specifieke havenproblemen waar nodig een coherent beleid kan worden ontwikkeld dat tot betere resultaten in de sector leidt en dat beantwoordt aan de economische en sociale behoeften van de Gemeenschap. Hoofddoelstellingen van een dergelijk beleid zijn, in de eerste plaats, het verhogen van de efficiency in de havens en het verbeteren van haven- en maritieme infrastructuur door de integratie van havens in het multimodale Trans-Europees vervoernetwerk, en, in de tweede plaats, het nakomen van de krachtens het Verdrag op de Gemeenschap rustende verplichting om te zorgen voor een vrije en eerlijke mededinging in de havensector.

2. HAVENS IN DE EU EN DE ECONOMISCHE CONTEXT

2.1 Algemeen

6. In EU-havens wordt jaarlijks ongeveer 2,7 miljard ton aan lading behandeld (cijfers voor 1996). Bovendien voorzien havens in belangrijke verbindingen met verafgelegen landen en gebieden en dragen zij bij tot de ontwikkeling van het toerisme. Onderstaande tabel biedt een overzicht van het behandelde goederenvolume in EU-havens in 1993 per maritieme regio:

Regio	Grote vaart	Interregionaal	Regionaal	Totaal
Oostzee	47	121	98	266
Noordzee	359	494	355	1209
Atlantische Oceaan	136	219	19	374
Middellandse Zee	270	146	245	661
TOTAAL	812	980	717	2510

Tabel 1. Raming behandeld goederenvolume in EU-havens per regio - 1993 [in miljoen ton]⁴

In bijlage I wordt een kort overzicht gegeven van de belangrijkste kenmerken van de recente ontwikkelingen in deze vier gebieden.

7. De liberalisering van het handelsverkeer en de mondialisering van de economie zijn fundamentele ontwikkelingen die ingrijpende gevolgen hebben voor het internationale zeevervoer en de havens, maar waarvan de effecten op lange termijn moeilijk vallen te voorspellen. Ten gevolge van deze ontwikkelingen is het verband tussen het fabricageproces en de plaats van de productiefactoren sterk vervaagd, en is er een opvallende verschuiving van de productieactiviteiten naar landen met een comparatief voordeel op gang gekomen.
8. Bij deze processen hebben bovendien technologische ontwikkelingen op het gebied van internationaal vervoer en communicatie een rol gespeeld. De containerisering en het multimodaal geïntegreerde vervoer hebben geleid tot radicale veranderingen in het handelsverkeer voor goederen met een hogere toegevoegde waarde, en hebben fabrikanten en vervoerders meer

⁴ Ramingen op basis van VN-statistieken over het goederenvervoer voor 1993 en door de lidstaten verstrekte gegevens over behandelde goederenvolumes in havens.

controle en een grotere keuze gegeven met betrekking tot de keten “productie-transport-distributie”. De noodzaak van efficiënt vervoer wordt zelfs nog versterkt door het specifieke karakter van de goederen met een hoge toegevoegde waarde, die snel van de plaats van oorsprong naar de bestemming moeten worden overgebracht, teneinde de omzet van de handelaren te vergroten en de opslagkosten te minimaliseren.

9. Het kapitaalintensieve karakter van de moderne scheepvaart, dat voortvloeit uit de noodzaak schaalvoordelen te realiseren en een frequentere dienstverlening van hogere kwaliteit aan te bieden, heeft in deze sector geleid tot een aanzienlijke kapitaalconcentratie. Vervoerders vormen nieuwe allianties en zetten logistieke bedrijven op, die vaak gerelateerd zijn aan Europese distributiediensten. Deze rationalisering van diensten dwingt de vervoerders om het aantal aanloophavens te beperken. Ladingsconcentratie in een beperkt aantal havens kan het gebruik van voor grote volumes geschikte vervoerwijzen (zoals het spoorvervoer) rendabel maken, maar kan ook leiden tot een toenemend gebruik van het wegvervoer, en zodoende indruisen tegen een beleid dat een verschuiving van het vervoer over de weg naar het zeevervoer beoogt.
10. Verdere liberalisering van het handelsverkeer zal ongetwijfeld nieuwe en grotere handelsstromen op gang brengen, en de vraag naar zeevervoerdiensten doen toenemen. Voor waarnemers in de bedrijfstak is het nog niet duidelijk welke “type” vervoer hiervoor moet worden ontwikkeld. Aan de ene kant zien sommigen een voortdurende toename van de tonnages. Andere wijzen evenwel op signalen -de aanleg van havens over de gehele wereld (waardoor “direct port calls”⁵ financieel aantrekkelijk worden), de schaalnadelen in grotere havens, de aanleg van vervoerinfrastructuur in Europese randgebieden alsmede een tarifieringsbeleid voor het wegvervoer dat in de toekomst minder gunstig is voor lange-afstandsvervoer - die een ontwikkeling naar kleinere schepen die rechtstreeks naar de haven van bestemming varen waarschijnlijk maken. Dit kan ertoe leiden dat de verkeersstromen en de havenontwikkeling in Europa beter in evenwicht worden gebracht.
11. Bij alle toekomstscenario's blijft één ding duidelijk. Op het gebied van de export is de concurrentiepositie van Europa in de wereldeconomie in toenemende mate afhankelijk van doelmatige en kosteneffectieve transport- en havensystemen. Gezien het grote belang dat de Unie hecht aan de ontwikkeling van het Trans-Europees vervoernetwerk, ter bevordering van een betere economische en sociale integratie, schepping van werkgelegenheid, groei en duurzame mobiliteit, is het bovendien duidelijk dat voor de havens een belangrijke rol in het vervoersysteem is weggelegd. Het multimodale netwerk in de Unie zou zonder knooppunten zoals havens namelijk ernstige lacunes vertonen.
12. De Commissie wil de havensector dan ook ondersteunen door middel van een reeks maatregelen en acties ter verbetering van de algehele prestaties. Deze acties zijn met name gericht op de verbetering van de efficiëntie, de opheffing van schadelijke handelsbelemmeringen en het stimuleren van verbeteringen in havens en bijbehorende infrastructuur, zodat de havens in de gehele Gemeenschap, de bestaande regionale verschillen in aanmerking genomen, aan hoge kwaliteitsnormen beantwoorden.

⁵ Men spreekt van een “direct port call” wanneer een schip rechtstreeks naar de haven van bestemming vaart, en niet naar een “grote” overslaghaven waar de lading voor doorvoer wordt overgeladen in een kleiner schip.

2.2 De veranderende rol van havens in een omgeving met steeds meer concurrentie

13. Evenals in veel andere delen van de wereld, hebben regeringen in Europa havens vaak beschouwd als groeipolen en steunpunten voor nationale en regionale ontwikkeling⁶, en zijn havens vaak gebruikt als instrumenten voor regionale planning. Veel lidstaten hebben dat gedaan door in het kader van regionaal beleid te investeren in havens en bijbehorende infrastructuur, teneinde de nationale ontwikkeling te bevorderen. In de loop van de tijd zijn de belangrijkste Europese havens uitgegroeid tot commerciële transport- en dienstencentra voor internationaal en intermodaal vervoer, met een groeiend aantal container- en ro-ro-faciliteiten. Voor dit soort activiteiten zijn de diensten voor ladingsbehandeling inmiddels grotendeels gestandaardiseerd en gerationaliseerd, en daardoor minder arbeidsintensief. Toch scheppen deze havens nog steeds activiteiten met een meerwaarde, doordat zij zich voor alle vervoertakken ontwikkelen tot centra voor op- en overslag, diensten, distributie en logistiek, waarbij zij nieuwe oplossingen bieden op het gebied van telematica en technologie. Tegelijkertijd worden de administratieve procedures vereenvoudigd en gaan de havens zelf een actieve commerciële rol in de vervoerketen spelen.
14. De voltooiing van de interne markt en de aanleg en verdere ontwikkeling van inland-vervoernetwerken in Europa hebben geleid tot een duidelijke verscherping van de concurrentie tussen havens, die zich vooral richt op het aantrekken van containeroverslaggoederen. Doordat de nationale ("opgesloten") achterlanden steeds meer tot het verleden gaan behoren, kunnen de door een bepaalde haven genomen beslissingen over tarieven, havenontwikkeling en financiering duidelijke effecten hebben op naburige havens, zowel nationaal als internationaal. Dit roept de vraag op of het zinvol en wenselijk is om te komen tot een beter gecoördineerde aanpak voor havenontwikkeling op pan-Europees niveau, die er, zowel voor bestaande als voor nieuwe markten, voor moet zorgen dat havens op gezonde commerciële voorwaarden concurreren, en die tegelijkertijd is toegespitst op de essentiële rol van havens bij de optimalisering van het Trans-Europees vervoernetwerk. Er moet overigens steeds rekening mee worden gehouden dat havens een onderdeel vormen van het gehele vervoersysteem en dat investeringen en prijsbeleid in andere vervoersectoren ernstige gevolgen voor de havens kunnen hebben. Een nieuwe benadering van de havensector moet dan ook in een bredere intermodale context worden gezien.

3. EU-HAVENS EN HET GEMEENSCHAPPELIJK VERVOERBELEID

3.1 Algemeen

15. Hoewel zij in de ontwikkeling van het gemeenschappelijk vervoerbeleid tot nu toe geen centrale plaats innamen, blijkt het belang van havens voor het vervoersysteem genoegzaam uit het feit dat er op een flink aantal communautaire beleidsgebieden aandacht aan havens wordt besteed. In dit hoofdstuk wordt een overzicht gegeven van vroegere en huidige ontwikkelingen op deze gebieden. In de volgende hoofdstukken wordt nader ingegaan op twee gebieden die voor de toekomstige ontwikkeling van het gemeenschappelijk vervoerbeleid van bijzonder belang zijn: financiering en kostenaanrekening voor infrastructuur en havendiensten.

3.2 De rol van havens in het Trans-Europees vervoernetwerk

16. De artikelen 129 B en 129 C van het Verdrag betreffende de Europese Unie liggen ten grondslag aan de ontwikkeling van het Trans-Europees vervoernetwerk (TEN-T). In die artikelen is bepaald

⁶ Typische voorbeelden van een dergelijke benadering zijn de gebieden voor maritieme industriële ontwikkeling (MIDA) van Rotterdam, Antwerpen, Le Havre, Marseille en Genua.

dat de EU de onderlinge koppeling en interoperabiliteit van de nationale netwerken alsmede de toegang daartoe moet bevorderen, waarbij rekening moet worden gehouden met de noodzaak om eilanden, niet aan zee grenzende en perifere regio's van de Unie te verbinden met de centrale regio's. Doel is de burgers van de Unie, de economische subjecten en de regionale en lokale gemeenschappen in staat te stellen ten volle profijt te trekken van de voordelen van de interne markt. Het is duidelijk dat onderlinge koppeling, interoperabiliteit en optimalisering van het TEN-T in het algemeen, niet kunnen worden verwezenlijkt als daarbij geen rekening wordt gehouden met de rol van havens, als een essentieel onderdeel van een geïntegreerd Europees vervoernetwerk.

17. De doelstellingen die met het opnemen van havens in de TEN-T-strategie worden beoogd, kunnen als volgt worden samengevat:

- Het verhogen van de doelmatigheid van het Europese vervoersysteem;
- Het bevorderen van de groei van het handelsverkeer binnen de EU en tussen de EU en derde landen, met inbegrip van de directe buurlanden van de Gemeenschap (EVA, Midden- en Oost-Europa, Middellandse-Zeegebied en Noord-Afrika);
- Het oplossen van congestieproblemen op de belangrijke corridors over land en het minimaliseren van de externe kosten van het Europees vervoer door bevordering van de kustvaart;
- Het verbeteren van de toegankelijkheid van perifere regio's en het versterken van de economische en sociale cohesie in de Gemeenschap, door verbetering van de interne zeeverbindingen in de Gemeenschap, waarbij speciale aandacht moet uitgaan naar eilanden en perifere regio's.

18. In de richtsnoeren⁷ voor de ontwikkeling van TEN-T, waarin de prioriteiten van het EU-beleid inzake vervoerinfrastructuur zijn neergelegd, is geen kaart van de havens opgenomen. Naar aanleiding van een verzoek dat het Parlement bij de goedkeuring van de richtsnoeren heeft gedaan, wordt het onderdeel havens nu echter aangepast door opnemng van een kaart van de havens en herziening van de criteria voor de aanwijzing van projecten van gemeenschappelijk belang. De opnemng van zeehavens als belangrijke verbindingpunten past in het concept van een multimodaal netwerk. Er zijn objectieve criteria gebruikt, zoals cijfers over behandelde vrachtvolumes, om vast te stellen welke havens in de kaart moeten worden opgenomen. Bovendien moet uit de kaart blijken dat een van de doelstellingen van het EU-vervoerbeleid de bevordering van de kustvaart is, en dat de maritieme component van het netwerk in veel gevallen belangrijke verbindingen met perifere gebieden en eilanden betreft. Er moest dus rekening worden gehouden met havens in alle delen van de Unie waar projecten voor de opheffing van knelpunten kunnen worden gepland; tegelijkertijd moest worden voorkomen dat opnemng van te veel havens contraproductief zou uitwerken voor de kustvaart, die alleen rendabel is bij een zekere vrachtconcentratie. Daarom moet ook in de toekomst worden gedacht aan aanvullende, objectieve criteria voor de aanwijzing van havens, waardoor de integratie van havens in de multimodale keten wordt bevorderd.

19. Teneinde de havens in het multimodale netwerk te integreren, moet prioriteit worden gegeven aan projecten van gemeenschappelijk belang om te voorzien in de ontbrekende schakels tussen havens en andere vervoertakken, met name het vervoer per spoor en over de binnenwateren, alsmede aan de uitvoering van EDI-projecten (elektronische gegevensuitwisseling). De financiering van dergelijke projecten wordt besproken in hoofdstuk IV.

⁷ Beschikking 1692/96/EG van het Europees Parlement en de Raad van 23.7.1996 betreffende communautaire richtsnoeren voor de ontwikkeling van een Trans-Europees vervoersnet.

De Commissie acht de volledige integratie van havens in het Trans-Europees vervoernetwerk wenselijk voor de totstandbrenging van het multimodale netwerk, met name gezien de noodzaak om verbindingen te leggen met de perifere gebieden en om de kustvaart te bevorderen. Een voorstel om de huidige richtsnoeren voor de ontwikkeling van het TEN-T dienovereenkomstig aan te passen, wordt gelijktijdig met dit Groenboek ingediend.

3.3 Verbindingen met naburige derde landen

20. Op grond van het Verdrag en de TEN-T-richtsnoeren kan met naburige landen worden samengewerkt om projecten van wederzijds belang te bevorderen en de interoperabiliteit van netwerken op pan-Europees niveau te garanderen. Een van de doelen is het verbinden van het TEN-T met netwerken buiten de Unie, met name in Midden- en Oost-Europa en in het Middellandse-Zeegebied. Dit aspect is nog belangrijker geworden in het licht van de toekomstige uitbreiding van de EU, waarbij moet worden gestreefd naar een volledige integratie van de toetredende landen. Teneinde die integratie te vergemakkelijken en de toetreding voor te bereiden, heeft de Commissie de aanzet gegeven tot een inventarisatie van de behoeften op het gebied van vervoerinfrastructuur (TINA - Transport Infrastructure Needs Assessment)⁸. De havens en de maritieme sector zijn van groot belang voor de economieën van enkele landen die bij de eerste ronde waarschijnlijk reeds zullen toetreden; zowel voor als na de toetreding moet er dan ook fors worden geïnvesteerd in vervoer en infrastructuur (inclusief havens), teneinde een convergente ontwikkeling van deze landen met de rest van de Gemeenschap te bevorderen.

21. Gezien de mogelijkheden en initiatieven om het handelsverkeer tussen de EU en naburige derde landen verder te ontwikkelen, is het nuttig in de havens van die landen, met name die welke betrokken zijn bij de grote handelsstromen met de EU, normen te bevorderen die vergelijkbaar zijn met de normen die in de Unie worden toegepast. Dit houdt in het algemeen in dat het proces van verbetering en modernisering wordt voortgezet, dat basisnormen inzake veiligheid en milieubescherming worden toegepast en dat, waar nodig, de regelingen inzake veiligheid, controle en registratie van lading worden verbeterd. Communautaire financiering uit de programma's PHARE en TACIS (in de gebieden rond de Oostzee, de Adriatische Zee en de Zwarte Zee) en het MEDA-programma⁹ (Middellandse-Zeegebied) kan worden aangewend om deze doelstellingen te verwezenlijken. Verder zijn er werkgroepen voor het vervoer over water opgericht, die de samenwerking actief moeten ondersteunen door het aangeven van projecten van wederzijds belang.

Met de toekomstige uitbreiding van de EU in het vooruitzicht, is de noodzaak van een uitbreiding van het TEN-T naar onze buurlanden des te groter. De Commissie blijft met alle naburige derde landen in de daartoe bestemde fora samenwerken om projecten van wederzijds belang aan te wijzen en de beschikbare middelen op de meest doelmatige wijze te gebruiken.

3.4 Havens als knooppunten in de intermodale vervoerketen

22. Intermodaliteit is een essentieel onderdeel van het op duurzame mobiliteit gerichte gemeenschappelijke vervoerbeleid van de Europese Unie. Dat beleid is gericht op de ontwikkeling

⁸ Het TINA-proces is in gang gezet door de gemeenschappelijke vergadering van de Transport Raad en de ministers van de tien toetredingskandidaten in Midden- en Oost-Europa. Dit proces, dat wordt gesteund met middelen uit het meerlanden-infrastructuurinitiatief in het kader van Phare, heeft ten doel het toekomstige Trans-Europees vervoersnet in een uitgebreide Unie nader te omschrijven. De werkzaamheden zijn gebaseerd op de TEN-richtsnoeren en omvatten alle vervoerstakken.

⁹ MEDA-financiering is bestemd voor projecten waaraan twee of meer landen in de regio betrokken zijn.

van een kader waarin de integratie van de diverse vervoerwijzen en de benutting van hun mogelijkheden kunnen worden geoptimaliseerd; daardoor wordt een doelmatig gebruik van het vervoersysteem mogelijk, dankzij goed op elkaar aansluitende, klantgerichte “van deur tot deur”-diensten, waarbij innovatie en concurrentie tussen vervoerondernemingen wordt bevorderd¹⁰.

23. Havens zijn in het intermodaal vervoer strategische verbindingspunten, die voor goederen en passagiers de schakel vormen tussen het zeevervoer en het vervoer te land. Een hogere efficiëntie in de havens is dan ook bevorderlijk voor de integratie van de diverse vervoerwijzen in een algeheel systeem, waarin beter gebruik wordt gemaakt van het vervoer per spoor¹¹, het vervoer over de binnenwateren en het zeevervoer; dit zijn vervoerwijzen die elk afzonderlijk niet altijd kunnen zorgen voor aflevering “van deur tot deur”, in tegenstelling tot het wegvervoer.
24. Het is een van de belangrijkste voorwaarden voor intermodaliteit, en een primaire doelstelling bij de ontwikkeling van het TEN-T, dat vervoerwijzen fysiek op elkaar aansluiten, bijvoorbeeld via betere verbindingen tussen het achterland en de havens. Het succes van intermodaliteit is echter afhankelijk van een aantal andere belangrijke factoren, die in de toekomst moeten worden geïnventariseerd en uitgewerkt. Zo brengt het gebruik van meer dan één vervoerwijze extra overslagkosten met zich mee, naast het risico van verminderde betrouwbaarheid en complexere administratieve procedures. In dit opzicht kunnen moderne informatiesystemen een doorslaggevende rol spelen. Dergelijke systemen worden al gebruikt in de grotere Europese havens, maar in andere delen van de Unie ontbreken deze belangrijke instrumenten nog¹². Toekomstige projecten op het gebied van intermodaliteit moeten gericht zijn op de interoperabiliteit en de onderlinge koppeling van deze systemen, bijvoorbeeld door de ontwikkeling van een gemeenschappelijk informatiesysteem waardoor de communicatie tussen de haven en de klanten kan worden geoptimaliseerd, de administratieve rompslomp tot een minimum kan worden teruggebracht en de dienstverlening en het beheer van havens kan worden verbeterd. Maatregelen als de standaardisering van ladingseenheden¹³ en de harmonisatie van de desbetreffende voorschriften zijn eveneens van groot belang.

Actie

Goede infrastructuurverbindingen met het TEN-T zijn van levensbelang voor de optimalisering van de rol van havens in de vervoerketen “van deur tot deur”. Ook andere maatregelen zijn van belang, zoals standaardisering van ladingseenheden, integratie van telematica, enz. De Commissie zal acties ondersteunen voor de verbetering van de positie van havens als intermodale verbindingspunten, met inbegrip van de financiering van onderzoek- en demonstratieprojecten op het gebied van beheersystemen, en maatregelen ter bevordering van innovatie en ondersteuning van de ontwikkeling van een concurrerend intermodaal vervoersysteem.

¹⁰ Intermodaliteit en intermodaal vrachtvervoer in de Europese Unie. Een systeembenadering van het vrachtvervoer. Mededeling van de Commissie. COM(97)243 def. van 29.5.1997.

¹¹ De Commissie steunt de ontwikkeling van een dergelijk systeem uit hoofde van het vierde OTO-kaderprogramma op vervoergebied (Osiris-project).

¹² De Commissie steunt de ontwikkeling van deze systemen in het kader van het specifieke communautaire programma voor onderzoek en ontwikkeling op vervoergebied (INTERPORT en BOPCOM) en in het kader van de informatiemaatschappij (MARTRANS).

¹³ Momenteel is een nieuwe Cost-actie (Cost 339) in voorbereiding, die betrekking heeft op de technische en economische voorwaarden voor het gebruik van kleine intermodale vervoereenheden (kleine containers) op Europese schaal. Deze actie heeft een pre-normatief karakter.

3.5 Havens en de ontwikkeling van de kustvaart in Europa

25. De bevordering van milieuvriendelijke vervoerwijzen, in het bijzonder de kustvaart, en de doelmatige integratie daarvan in de multimodale vervoerketens en -netwerken, is een centrale doelstelling van het vervoerbeleid van de Unie. Ondanks de stijging van het volume behandelde goederen in de Europese havens, is het intra-Europese zeevervoer er nog niet in geslaagd zijn marktaandeel ten opzichte van de wegvervoersector substantieel te vergroten. Als reden daarvoor kunnen diverse factoren worden genoemd: terminalkosten en omlooptijden, het ontbreken van geschikte infrastructuur, bureaucratie in havens, onvoldoende aanpassing aan multimodale vervoersystemen en het gebrek aan informatie ten behoeve van vervoerders.
26. In haar mededeling over de kustvaart¹⁴ heeft de Commissie een reeks initiatieven geformuleerd ter bevordering van kustvaartdiensten in Europa, waarbij vooral de noodzaak van efficiëntere havens werd benadrukt. In het kader van het Forum van de Maritieme Industrie, dat de Commissie in 1992 heeft opgezet, heeft het Short Sea Panel zich herhaaldelijk met deze problematiek beziggehouden en aanbevelingen gedaan aan de industrie, de lidstaten en de Commissie. In dit verband vormden de ingewikkelde vereisten inzake documentatie en procedures in de havens een belangrijk probleem; meestal zonder dat de haven er iets aan kan doen, krijgen commerciële vervoerondernemingen te maken met een reeks omslachtige procedures en praktijken die hoge kosten met zich meebrengen, en waardoor het zeevervoer wordt benadeeld ten opzichte van andere vervoerwijzen. De Commissie verricht momenteel dan ook een verkennend onderzoek om na te gaan welke havenvoorschriften van invloed zijn op het zeevervoer in Europa en om deze te vergelijken met de geldende voorschriften in het inland-transport. Daarbij wordt bijzondere aandacht besteed aan de douanevoorschriften en de doelmatigheid van douane-instanties bij het verwerken van de documentatie. In dit verband wordt de invoering van EDI-systemen beschouwd als een belangrijk instrument om de informatiestroom tussen douane-instanties en de andere partijen in de vervoerketen te verbeteren. Zo nodig zal de Commissie maatregelen aanbevelen om de procedures te stroomlijnen en beter af te stemmen op het zeevervoer en de vervoerketen als geheel.
27. In juli 1996 heeft de Commissie een voorstel gedaan voor een verordening van de Raad¹⁵ tot uitbreiding van het PACT-programma¹⁶. Het nieuwe PACT-programma voorziet in steun voor projecten op het gebied van gecombineerd vervoer, met inbegrip van de kustvaart. In het kader van het begrotingsjaar 1997 wordt reeds een aantal projecten met PACT-steun ontwikkeld.
28. Samenwerking tussen alle partijen in de vervoerketen is noodzakelijk om kustvaartondernemingen mogelijkheden te bieden op doelmatige en concurrerende wijze vervoer "van deur tot deur" te verzorgen. Afgezien van commerciële overwegingen moet de samenwerking tussen havens worden bevorderd, met name op het gebied van telematica, de rationalisering van procedures en de uitwisseling van knowhow.
29. Een van de belangrijkste factoren bij de bevordering van de kustvaart in Europa is een op terugwinning van de kosten gericht prijsstellingsbeleid in het wegvervoer, waardoor de externe kosten beter worden geïnternaliseerd. Een dergelijk beleid, dat door de Commissie reeds is voorgesteld in haar Groenboek *Naar een eerlijke en doelmatige prijsstelling in het vervoer*¹⁷, zal

¹⁴ De ontwikkeling van de kustvaart in Europa: vooruitzichten en uitdagingen. COM(95)317 van 5.6.1995.

¹⁵ COM(96)335 def. van 27.7.1996.

¹⁶ Proefacties voor gecombineerd vervoer.

¹⁷ Naar een eerlijke en efficiënte prijsstelling in het vervoer: beleidsopties voor de internalisering van de externe kosten van het vervoer in de Europese Unie COM(95)691 def.

de concurrentie tussen havens en vervoerssystemen waarschijnlijk eerlijker en efficiënter maken, en resulteren in een evenwichtiger verdeling van het verkeer binnen heel Europa.

Actie

De Commissie blijft de ontwikkeling van de kustvaart beschouwen als een van de prioriteiten van het toekomstige vervoerbeleid. Daarbij zal zij onderzoeken op welke wijze de procedures in de havens kunnen worden gerationaliseerd en prioriteit kan worden gegeven aan kustvaartprojecten in het TEN-T; ook blijft zij acties ondersteunen in het kader van onderzoek en ontwikkeling en het nieuwe PACT-programma. Verder is de Commissie voornemens om de prijsstelling in de diverse vervoertakken aan de orde te stellen in een nieuwe mededeling over de aanrekening van infrastructuurkosten in een milieumilieuperspectief.

3.6 Maritieme veiligheid en milieu

30. Havens zijn bij uitstek plaatsen waar controle op de naleving van internationale en EG-voorschriften inzake maritieme veiligheid en een uniforme toepassing daarvan mogelijk zijn. Het communautaire beleid inzake maritieme veiligheid, dat beoogt substandaard scheepvaart door adequate toepassing van de internationale wetgeving te elimineren, is primair op schepen gericht. Dit beleid heeft echter ook directe gevolgen voor havens, aangezien deze verplicht zijn mee te werken aan de uitvoering en de toepassing van de wetgeving¹⁸ en moeten zorgen voor een hoog niveau van de havendiensten, zoals beloodsing, afmeren en slepen, die intrinsiek samenhangen met de veiligheid van schepen. Wanneer de havens de veiligheidsvoorschriften niet uniform toepassen, kan dat dan ook concurrentievervalsingen tot gevolg hebben; dit is een belangrijke factor waarmee terdege rekening moet worden gehouden bij het onderzoek naar nieuwe initiatieven op het gebied van de maritieme veiligheid.
31. De Commissie bestudeert momenteel de voorwaarden voor een geharmoniseerde toepassing in de Gemeenschap van diverse bepalingen van de Internationale Maritieme Organisatie (IMO) met betrekking tot activiteiten bij ladingsbehandeling. De veiligheid op dit gebied zou sterk worden verbeterd als exploitanten van schepen en overslagcentra zouden worden verplicht de ontwerp-code voor goede praktijken voor veilig laden en lossen van bulkcarriers toe te passen, en als daarop toezicht zou worden gehouden in het kader van de havenstaatcontrole. Daarnaast zal de naleving van voorschriften op het gebied van stuwage en beveiliging van lading en de veiligheid van hijs- en heftoestellen, zoals het verdrag nr. 152¹⁹ van de Internationale Arbeidsorganisatie (ILO) betreffende beroepsrisico's, de veiligheid en de bescherming van de bij ladingsbehandeling betrokken werknemers bevorderen.
32. Op het gebied van milieubescherming is een reeks internationale overeenkomsten, codes en resoluties tot stand gekomen in het kader van de IMO. De Commissie heeft reeds maatregelen genomen om te komen tot een convergerende toepassing van deze internationale wetten en voorschriften²⁰, waarbij haveninstanties een belangrijke rol zullen spelen. Voor havens is de belangrijkste wetgevende maatregel wellicht een voorstel voor een richtlijn inzake het gebruik van faciliteiten voor afvalinzameling in Europese havens, dat momenteel door de Commissie wordt

¹⁸ De uniforme toepassing van internationale regels op alle schepen die in de wateren van de Gemeenschap varen, is het doel van Richtlijn 95/21/EG inzake havenstaatcontrole (PSC). De richtlijn verplicht haveninstanties en loodsdiensten tot samenwerking bij het verstrekken van relevante informatie en de ondersteuning van PSC-inspecteurs bij het opsporen en identificeren van substandaardschepen voor prioritaire inspecties.

¹⁹ Occupational Safety and Health (Dockwork) Convention (1979).

²⁰ Er is al wetgeving vastgesteld voor (i) verplichte kennisgeving voor schepen die gevaarlijke of verontreinigende goederen vervoeren, en (ii) de bevordering van milieuvriendelijke olietankers (SBT-verordening).

opgesteld. Dit voorstel vloeit voort uit de constatering dat de operationele of moedwillige olieverliezen van schepen een onaanvaardbaar niveau hebben bereikt, ondanks de verplichtingen in het kader van het MARPOL-verdrag. De ontwerp-richtlijn wordt opgesteld om de aanwezigheid en de kwaliteit van inzamelingsfaciliteiten in EU-havens te verbeteren en ervoor te zorgen dat deze door de schepen worden gebruikt. Preventie van operationele of moedwillige olieverliezen moet bovendien worden bevorderd door de opstelling van grootschalige controleprogramma's, maatregelen op het gebied van opleiding en efficiënter juridisch ingrijpen.

33. Infrastructuurprojecten kunnen negatieve effecten hebben op het milieu; daarom moeten zij altijd worden getoetst aan de milieuwetgeving en worden onderworpen aan een goede milieueffectrapportage. Havens liggen vaak in de buurt van dichtbevolkte gebieden, of gebieden waar speciale aandacht moet worden gegeven aan beschermde of bedreigde habitats en soorten. Daardoor spelen bij havenontwikkeling vaak speciale omstandigheden en randvoorwaarden een rol. Er bestaat reeds communautaire wetgeving waarmee deze problemen kunnen worden aangepakt en milieuvriendelijke oplossingen kunnen worden bevorderd, zoals de richtlijnen inzake de milieueffectbeoordeling²¹, het behoud van de vogelstand en de instandhouding van de natuurlijke habitats en de wilde flora en fauna²².
34. Voorts moet de ontwikkeling van nieuwe havens worden beoordeeld in het licht van een geïntegreerd ruimtelijke-orderingsplan, waarin voor het omliggende kustgebied rekening is gehouden met de eisen en voorwaarden inzake de sociaal-economische aspecten en het milieu. Het door de Commissie goedgekeurde voorstel voor een richtlijn van de Raad betreffende de beoordeling van de gevolgen voor het milieu van bepaalde plannen en programma's²³, kan in dit opzicht een belangrijke rol spelen. In het kader van een strategische beoordeling van de milieueffecten van ontwikkelingsplannen op vervoergebied kunnen eventuele alternatieven zorgvuldiger worden onderzocht en kunnen de verschillende bestuurlijke instanties en het publiek beter bij de planningsprocedure worden betrokken. Bovendien heeft de Organisatie van de zeehavens van de Europese Gemeenschap (ESPO), met ondersteuning van de Commissie, een *gedragscode* gepubliceerd die een hoogwaardig kader biedt voor het plannen van maatregelen ten behoeve van milieubescherming in havengebieden.
35. Een optimaal gebruik van de bestaande faciliteiten, dankzij de toepassing van nieuwe technologie en efficiëntere werkwijzen, is een betere optie dan het creëren van nieuwe faciliteiten. In gebieden met een grote havendichtheid kan de behoefte aan havenontwikkeling deels worden opgevangen door een betere coördinatie en onderlinge specialisatie van havens. Op de vraag afgestemde beslissingen kunnen daartoe ook een bijdrage leveren, aangezien deze het risico van overcapaciteit verkleinen en de efficiëntie in de havens bevorderen. Wanneer nieuwe havenontwikkeling noodzakelijk is, moeten de milieuvoorschriften op adequate en consequente wijze worden toegepast.

Actie

De Commissie blijft streven naar een doelmatige en uniforme controle op de naleving van de internationale wetgeving door alle schepen die EU-havens aandoen, en naar de geharmoniseerde toepassing binnen de Gemeenschap van de IMO- en ILO-bepalingen betreffende de interface schip/haven, zoals ladingsbehandeling, technisch-nautische

²¹ Richtlijn 85/337/EEG van de Raad van 27 juni 1985 betreffende de milieueffectbeoordeling van bepaalde openbare en particuliere projecten, gewijzigd bij Richtlijn 97/11/EG van de Raad van 3 maart 1997.

²² Richtlijn 79/409/EEG van de Raad van 2 april 1979 inzake het behoud van de vogelstand en Richtlijn 92/43/EEG van de Raad van 21 mei 1992 inzake de instandhouding van de natuurlijke habitats en de wilde flora en fauna.

²³ COM(96)511 def., PB nr. C 129 van 25.4.1997.

diensten, veiligheid van werknemers die bij vrachtbehandeling zijn betrokken. Bovendien vindt de Commissie het belangrijk dat milieuvriendelijke oplossingen worden toegepast in de havensector en in het zeevervoer, zoals de bevordering van de beschikbaarheid en de kwaliteit van inzamelingsfaciliteiten in alle EU-havens. Om te komen tot een betere integratie van milieuoverwegingen in plannen voor havenontwikkeling, gaat de Commissie verder met het bevorderen van geïntegreerde plannen voor ruimtelijke ordening en beheer van kustgebieden, met inbegrip van de strategische beoordeling van de milieueffecten. De Commissie blijft zich inzetten voor de bevordering van nieuwe technologie, teneinde de havenactiviteiten zo efficiënt mogelijk te maken en een beter gebruik van de bestaande infrastructuur te waarborgen.

3.7 Onderzoek en ontwikkeling

36. Een belangrijk deel van het lopende specifieke O&O-programma op vervoergebied, behelst onderzoek in verband met havens, zoals de reeds genoemde onderzoeken ter bevordering van intermodaliteit en van de kustvaart²⁴. Deze acties omvatten openbaar/particulier gefinancierde O&O-projecten voor de ontwikkeling van systemen op het gebied van informatie en communicatie, het localiseren van lading, en AEI²⁵; analyses van randvoorwaarden inzake administratie, informatie en organisatie van havens; daarmee samenhangend de ontwikkeling van beslissingsondersteunende instrumenten voor (re)organisatie, resource planning en beheer van havens en hun rol als knooppunten in de intermodale vervoerketen. In deze acties wordt ook aandacht besteed aan milieuproblematiek, zoals de toepassing van de MARPOL-voorschriften in havens, efficiënt baggeren en de verhoudingen tussen havens en de stedelijke omgeving. Aanvullend onderzoek op het gebied van nieuwe overslagtechnieken vindt momenteel plaats in het kader van het programma op het gebied van industriële en materiaaltechnologie (IMT).
37. Nieuwe technologieën zoals Geographic Information Systems, en met name Electronic Chart Display and Information Systems (ECDIS)²⁶, worden momenteel beoordeeld en geïntegreerd ten behoeve van verkeerbeheer in havengebieden en zullen daardoor de efficiëntie en de veiligheid van de navigatie verbeteren. De Cargo Black Box (CBB) maakt de vereenvoudiging van douaneprocedures in havens mogelijk en kan daardoor in de toekomst een nuttig instrument worden waarmee een van de belangrijkste belemmeringen voor een breder gebruik van de kustvaart kan worden opgeheven. Nieuwe methodes zoals de Formal Safety and Environmental Assessment (FSEA) kunnen tevens voorzien in indices voor de beoordeling van maatregelen met betrekking tot kwaliteit, veiligheid en milieu. Van de initiatieven op milieugebied moet het demonstratieprogramma voor geïntegreerd kustbeheer van de Commissie worden genoemd. Dit programma beoogt onder andere de samenwerking tussen instanties en andere bij kustontwikkeling betrokken partijen te verbeteren.

Actie

In het kader van het huidige en toekomstige O&O-programma's blijft de Commissie maritieme en havenprojecten ondersteunen. In haar voorstel voor het vijfde O&O-kaderprogramma²⁷ heeft de Commissie twee acties opgenomen die van belang zijn voor het onderzoek in verband met havens: "Duurzame mobiliteit" en "Maritieme technologie".

²⁴ Werkzaamheden ter bevordering van de kustvaart worden reeds uitgevoerd in het vierde O&O-kaderprogramma, in het kader van de gecoördineerde actie op het gebied van de kustvaart.

²⁵ Automatic equipment identification.

²⁶ Naast het O&O-programma op vervoergebied lopen er momenteel twee COST-acties op het gebied van havens, namelijk de reeds genoemde COST 330 en COST 326 betreffende Electronic Chart Display and Information Systems.

²⁷ COM(97)142.

Doel is de verbetering van de operabiliteit, betrouwbaarheid, economische prestaties en milieuvriendelijkheid van havens en de ontwikkeling van havens als onderdeel van de intermodale vervoerketen. Een belangrijke uitdaging is bijvoorbeeld de integratie van commerciële en met veiligheid samenhangende informatie. Toekomstig O&O moet tevens voorzien in instrumenten met behulp waarvan beleidsmakers verschillende beleidsscenario's kunnen beoordelen, onder andere in het kader van de follow-up van dit Groenboek.

4. FINANCIERING EN KOSTENAANREKENING VOOR HAVENS EN MARITIEME INFRASTRUCTUUR

4.1 Verschillen in nationale benaderingen en huidige ontwikkelingen

38. Er bestaan in Europa grote verschillen in de wijze waarop havens en maritieme infrastructuur worden gefinancierd en de manier waarop de kosten aan de gebruikers worden doorberekend; een en ander is het gevolg van het feit dat ten aanzien van eigendom en organisatie zeer verschillende benaderingen zijn gevolgd. Havens kunnen eigendom zijn van de staat, van regionale of plaatselijke overheden of van particuliere ondernemingen. Het bestuur ressorteert vaak onder overheidsinstanties en is in meer of mindere mate onderworpen aan regelgeving en toezicht. In het verleden werden havens voornamelijk beschouwd als handelscentra bij uitstek en als groeipolen voor regionale en nationale ontwikkeling, waar de overheid diensten verstrekke van algemeen economisch belang, die hoofdzakelijk door de belastingbetaler moesten worden betaald. Bij de huidige ontwikkeling worden havens echter steeds meer beschouwd als commerciële complexen, die hun kosten volledig moeten terugverdienen van de directe gebruikers. Tegelijkertijd worden bepaalde haven- en maritieme infrastructuren, zoals havendammen en bepaalde navigatiehulpmiddelen, in de meeste lidstaten als openbare goederen beschouwd²⁸, terwijl diverse havendiensten (hoofdzakelijk de bovengenoemde nautisch-technische diensten) bovendien onderworpen zijn aan openbare-dienstverplichtingen, omdat ze van belang zijn voor de veiligheid in de haven en de bescherming van het milieu.
39. Ondanks de zeer uiteenlopende benaderingen ten aanzien van de financiering van havenfaciliteiten en -diensten, kan een trend worden waargenomen naar een grotere participatie van de particuliere sector in havenactiviteiten, met name in de bij uitstek commerciële activiteiten, zoals ladingsbehandeling. Als gevolg daarvan wordt de particuliere sector in steeds sterkere mate verantwoordelijk voor de financiering van havenfaciliteiten op dit gebied, terwijl de haveninstanties zich hoe langer hoe meer als "eigenaars" gaan opstellen en zich beperken tot het financieren en exploiteren van de faciliteiten die voor een veilige en doelmatige werking van de haven als geheel onmisbaar zijn. Tegelijkertijd zijn er aanwijzingen dat sommige havens in de toekomst een actievere commerciële rol zullen gaan spelen, in samenwerking met particuliere partners binnen en buiten de haven, bij het leveren van diensten "van deur tot deur" aan hun klanten.
40. De ontwikkeling naar een grotere participatie van de particuliere sector in havens vloeit voort uit economische motieven, maar kan ook worden verklaard uit een opmerkelijke verschuiving in de houding ten aanzien van de functie en de rol van havens. Ten eerste wordt economische en zelfs financiële levensvatbaarheid van projecten beschouwd als een absolute voorwaarde in situaties

²⁸ Dit betekent dat (i) een bepaalde gebruiker niet van het gebruik kan worden uitgesloten wanneer hij/zij niet bereid is om te delen in de productiekosten van deze goederen; (ii) het gebruik door gebruiker A niet van invloed is op het gebruik door gebruiker B; en (iii) de productiekosten niet door het gebruik worden beïnvloed.

waarin slechts weinig middelen voor infrastructuurontwikkeling beschikbaar zijn, en waarin een grotere betrokkenheid van de particuliere sector, geheel zelfstandig of in openbaar/particuliere partnerschappen, in toenemende mate als een wenselijke ontwikkeling wordt gezien²⁹. Ten tweede onderscheiden havens zich van zuiver openbare goederen waarmee zij vaak worden vergeleken, doordat zij meestal voor commerciële doeleinden worden gebruikt, en door het vaak zeer beperkte aantal gebruikers en het uitgesproken private karakter van de organisatiestructuren. Zo beweegt de havenindustrie zich steeds meer van een situatie waarin gemeenschappelijke gebruikersfaciliteiten hoofdzakelijk met algemene middelen worden bekostigd, naar een situatie waarin kapitaal uit diverse bronnen wordt gebruikt voor de financiering van terminals die voorzien in de logistieke behoeften van beperktere groepen commerciële gebruikers. Daardoor verliest het argument van het algemeen economisch belang aan gewicht, en wint een commerciële benadering van prijsstelling en infrastructuurfinanciering terrein.

4.2 De EU-benadering tot nu toe

41. Op het niveau van de EU is de financiering en het aanrekenen van kosten van haven- en maritieme infrastructuur tot nu toe met enige voorzichtigheid benaderd, vanwege de uiteenlopende benaderingen op nationaal niveau.
42. Wat het beleid inzake staatssteun betreft, is de Commissie van mening dat openbare investeringen in haveninfrastructuur die voor alle gebruikers op niet-discriminatoire basis toegankelijk is, niet moet worden beschouwd als staatssteun in de zin van artikel 92 van het EG-Verdrag³⁰. Dergelijke investeringen worden beschouwd als algemene maatregelen, omdat het uitgaven betreft die de overheid doet uit hoofde van haar verantwoordelijkheid voor de planning en de ontwikkeling van een vervoersysteem in het algemeen belang. Hetzelfde geldt voor navigatiehulpmiddelen en andere maritieme infrastructuur die ten dienste staan van de gehele maritieme gemeenschap. Anderzijds geldt ook dat specifieke investeringen, waardoor bepaalde ondernemingen ten opzichte van andere worden begunstigd, als steun worden beschouwd maar eventueel in aanmerking komen voor vrijstellingen op basis van het Verdrag, bijvoorbeeld in het geval van projecten voor regionale ontwikkeling, die kunnen worden vrijgesteld op grond van artikel 92, lid 3, onder c).
43. Een belangrijke voorwaarde voor een doelmatige en eerlijke toepassing van bovengenoemde bepalingen inzake staatssteun, is de financiële transparantie van de boekhoudingen van de havens. Daarin moeten de geldstromen van de overheidsinstanties naar de havensector duidelijk zijn terug te vinden, terwijl ook zinvolle vergelijkingen tussen havens onderling mogelijk moeten zijn. Als gevolg van de ingewikkelde institutionele en financiële regelingen voor havens en maritieme infrastructuur in Europa, is de financiële relatie tussen de openbare sector, de havens en andere op dit gebied actieve ondernemingen op dit moment echter vaak ondoorzichtig.
44. Richtlijn 80/723/EEG³¹ van de Commissie betreffende de doorzichtigheid in de financiële betrekkingen tussen lidstaten en openbare bedrijven is van toepassing op openbare havens met een

²⁹ Dit werd benadrukt in het eindverslag van de Groep op hoog niveau inzake openbaar/particuliere partnerschappen voor de financiering van TEN-projecten (VII/321/97); als vervolg hierop heeft de Commissie mededeling COM(97)453 def. gepubliceerd:

³⁰ Het open gebruik van haveninfrastructuur houdt meestal in dat er open toegang bestaat (i) voor alle gebruikers van de faciliteit, d.w.z. voor alle vervoerders/vaartuigen, en (ii) voor iedere exploitant die belang heeft bij de exploitatie van de faciliteit, waarbij de exploitant bijvoorbeeld kan worden geselecteerd via een openbare aanbesteding.

³¹ Richtlijn 80/723/EEG van de Commissie (PB nr. L 195 van 29.7.1980), die is gewijzigd bij Richtlijn 85/413/EEG (PB nr. L 229 van 28.8.1985), onder andere met het oog op de vervoersector.

jaaromzet van meer dan 40 miljoen ecu gedurende twee opeenvolgende boekjaren voorafgaande aan het boekjaar waarin een beschikbaarstelling van openbare middelen heeft plaatsgevonden. Ongeacht de omzet verzoekt de Commissie de lidstaten om informatie, wanneer zij bijvoorbeeld naar aanleiding van klachten vermoedt dat bepaalde havens staatssteun hebben ontvangen. Volgens de huidige jurisprudentie op dit gebied moeten de lidstaten ook in situaties waarin overheidsorganen betrokken zijn bij economische activiteiten van industriële of commerciële aard op verzoek van de Commissie informatie verstrekken.

45. De Commissie bestudeert momenteel een aantal mogelijke wijzigingen van de richtlijn inzake transparantie, die haar de mogelijkheid zouden geven om informatie te vragen over geldstromen binnen ondernemingen, in verband met de controle op eventuele kruissubsidiëring. De verplichting om gescheiden rekeningen te voeren voor verschillende activiteiten zou, ongeacht de omzet, gaan gelden voor alle openbare en particuliere ondernemingen die actief zijn in gereserveerde sectoren waarvoor zij compensatie ontvangen (exclusieve rechten of subsidies) voor openbare- dienstverplichtingen, en die daarnaast in niet-gereserveerde sectoren concurreren met andere ondernemingen.
46. In het beleid ten aanzien van het Trans-Europees vervoernetwerk (TEN-T) is de benadering gevolgd dat steun aan havens en daarmee verband houdende acties van gemeenschappelijk belang alleen in de vorm van haalbaarheidsstudies wordt verleend; daarmee wordt onderkend dat er een sterke concurrentie tussen havens kan bestaan en dat dergelijke verhoudingen niet mogen worden verstoord. Havenprojecten en aanverwante projecten van gemeenschappelijk belang kunnen op dit moment dan ook in iedere haven van de Gemeenschap worden ondernomen. De projecten kunnen in het havengebied zelf worden uitgevoerd, maar zij kunnen ook betrekking hebben op de verbetering van de toegang tot de haven via de zee of de rivier of op de verbinding met het Trans-Europees netwerk op het land. Het accent ligt op projecten die gericht zijn op de verbetering van efficiëntie in havens en op het opheffen van knelpunten. De Commissie beoordeelt de projecten aan de hand van een reeks objectieve criteria, inclusief de potentiële economische levensvatbaarheid, terwijl ook achtergrondinformatie over het zeevervoer en de havensystemen in de Unie in de beoordeling wordt betrokken. Er wordt niet getracht om een gecentraliseerde opzet voor havenontwikkeling door te voeren, of een sturende rol te spelen bij de ontwikkeling van nieuwe havencapaciteit.
47. Tegelijkertijd zijn in daarvoor in aanmerking komende gebieden middelen uit het Cohesiefonds en het EFRO gebruikt voor de bouw of de verbetering van faciliteiten die noodzakelijk zijn voor de economische ontwikkeling en de naleving van openbare- dienstverplichtingen, zoals het toegankelijk maken van perifere gebieden, waarbij steeds werd uitgegaan van het met de TEN-T-richtsnoeren³² gecreëerde kader. Alle Cohesiefonds-landen en veel gebieden die onder het EFRO vallen, liggen in de randgebieden van de EU en hebben lange kustlijnen en vaak ook veel eilanden. Een goed geïntegreerde maritieme sector draagt dan ook bij tot de ontwikkeling van de interne markt en aan een evenwichtiger economische ontwikkeling, zoals die worden beoogd in het Verdrag.
48. De havens in deze gebieden moeten evenwel goed op de nieuwe uitdaging voorbereid zijn. De efficiëntie van veel van deze havens laat te wensen over. Er moeten verbeteringen worden doorgevoerd om een optimaal gebruik van de bestaande en toekomstige faciliteiten mogelijk te maken, havens mogelijkheden te geven om hun aandeel in het toenemende verkeer in de interne markt te verwerven en hen in staat te stellen een volwaardige rol te spelen in een evenwichtiger

³² Beschikking 1692/96/EG.

verdeling van het verkeer. Verder mag niet worden vergeten dat gebrekkige faciliteiten aan de ene kant van de maritieme keten, uiteindelijk schadelijk zijn voor de efficiëntie en het imago van het zeevervoer als geheel. De havens aan beide “einden” van de keten moeten dus op een zo hoog mogelijk niveau worden gebracht, zodat het hele havensysteem daar de voordelen van ondervindt.

49. De EU heeft zich nog niet beziggehouden met het beleid inzake de aanrekening van infrastructuurkosten; over deze zaak moeten op nationaal, regionaal en plaatselijk niveau beslissingen worden genomen, behalve wanneer het gevolgde beleid relevant is voor de beoordeling van overheidsingrijpen, zoals het verlenen van staatssteun.

4.3 Een nieuwe koers

50. De afgelopen jaren hebben de ontwikkelingen op het gebied van de organisatie en financiering van havens geleid tot de roep om een nieuwe koers in het EU-beleid.
51. In een studie waartoe het Europees Parlement in 1993 opdracht heeft gegeven³³, wordt erkend dat rekening moet worden gehouden met het feit dat de financieringsregelingen per haven kunnen verschillen; daarnaast wordt ook geconcludeerd dat er geen fundamenteel verschil bestaat tussen investeringen in haveninfrastructuur en andere kapitaalintensieve investeringen in industriële complexen. Het ligt dus voor de hand om investeringen in havens op dezelfde wijze te benaderen en er is dan ook geen reden om de kosten van dergelijke investeringen niet door de directe gebruikers te laten dragen. In de studie werd gesuggereerd dat de invoering van marktprincipes bij infrastructuurwerkzaamheden, uitgezonderd die op het gebied van de verbinding met zee en defensie, het doelmatigste middel is om verspilling, overcapaciteit³⁴ en mogelijke verstoringen van het handelsverkeer tussen de lidstaten te voorkomen.
52. Als gevolg van de liberalisering van de vervoermarkten en de ontwikkeling van het TEN-T is er een felle concurrentie tussen havens ontstaan³⁵. Zo zal de ontwikkeling van de Trans-Europese spoorverbindingen voor goederenvervoer, waardoor havens in Noord- en Zuid-Europa worden verbonden met centraal gelegen industriële gebieden, de verschillende delen van Europa dichter bij elkaar brengen en de concurrentie tussen havens in verschillende regio's verscherpen, met name op het gebied van het containervervoer, dat de afgelopen vijf jaar een sterke groei laat zien (zie bijlage II, kaart 1 t/m 5). In deze situatie van steeds verder toenemende concurrentie moet de EU zich bezinnen op het tot nu gevolgde havenbeleid.
53. Hetzelfde geldt voor de ontwikkeling dat steeds meer havens ten minste een deel van de kosten van infrastructuurinvesteringen proberen terug te verdienen door middel van haventarieven. Op grond van principiële overwegingen inzake eerlijke concurrentie en economische doelmatigheid kan er ook in dit verband van worden uitgegaan dat vervoergebruikers in beginsel moeten betalen

³³ *European Sea Port Policy*, een studie in opdracht van het Directoraat-generaal voor Onderzoek van het Europees Parlement; Transport Series E-1, 1993.

³⁴ Uit cijfers van een andere recente studie blijkt dat in zes belangrijke havens in de zone Le Havre- Hamburg een aanzienlijke capaciteitsuitbreiding voor containerfaciliteiten is gepland; het betreft een totale toename van circa 43% in de komende zes jaar, d.w.z. een jaarlijkse toename van 6%. Op grond van prognoses over de toekomstige vervoerbehoefte zou er in het jaar 2000 een overcapaciteit van 20% tot 40% zijn; *The European container market - prospects to 2008*, Ocean Shipping Consultants, 1997, verder uitgewerkt door de Commissie.

³⁵ Hoewel de totale overslagkosten in het geval van de grote vaart een relatief klein deel uitmaken van de totale “van deur tot deur”-kosten (5% tot 10%), maken deze havenkosten bij de kustvaart 40% tot 60% van de totale kosten uit; dit is dan ook van invloed op de keuze van de haven, en de handelsstromen kunnen erdoor worden verstoord.

voor de kosten van de door hen gebruikte infrastructuur³⁶. Bovendien is het beschikbaar stellen van particulier kapitaal voor de financiering van zinvolle investeringen niet aantrekkelijk wanneer elders publieke middelen kunnen worden gebruikt om concurrerende ontwikkelingen te financieren, met weinig of geen garantie voor voldoende rendement. Voor een gezonde verdeling van de middelen in de havensector als geheel is het noodzakelijk dat investeringsbesluiten worden genomen binnen een coherent kader dat ervoor zorgt dat de kosten worden doorberekend aan de havengebruikers.

54. Bij de ontwikkeling van dat kader moet echter rekening worden gehouden met een aantal factoren dat van invloed is op de wijze waarop het beginsel "de gebruiker betaalt" op communautair niveau wordt toegepast. Ten eerste bestaan er, zoals hierboven reeds is aangegeven, tussen en zelfs binnen lidstaten aanzienlijke verschillen in de organisatie van havens. Sommige van die organisatievormen zijn complex en nauw verweven met de geschiedenis van de havenontwikkeling in Europa. Een grondige analyse van deze verschillende situaties is dan ook een randvoorwaarde voor een succesvolle opzet van een dergelijk kader, waarin zoveel mogelijk rekening moet worden gehouden met de verschillende en lange tradities. Ten tweede is een aantal Europese havens gesitueerd in minder ontwikkelde en perifere gebieden of op eilanden. Vaak vormen deze havens de enige verbinding met de rest van de Unie en zijn het centra van belangrijke economische bedrijvigheid in de regio. In het cohesiebeleid van de Unie zijn dergelijke havens dan ook belangrijke parameters waarmee rekening dient te worden gehouden wanneer het beginsel van op kosten gebaseerde gebruiksvergoedingen op een meer systematische basis moet worden toegepast. Tenslotte is het vanwege de onderlinge afhankelijkheid van de vervoertakken en de bijbehorende infrastructuur - die vaak onder verschillende wettelijke en financiële stelsels vallen - noodzakelijk dat er een coherente en stapsgewijze benadering wordt gevolgd bij de financiering en de prijsstelling voor haveninfrastructuur, waarin wordt uitgegaan van de investeringen binnen de haven, maar ook van ontwikkelingen met betrekking tot de prijsstelling voor andere vervoersinfrastructuur, terwijl de havensector voldoende tijd krijgt voor de nodige aanpassingen. Bijzondere aandacht moet worden besteed aan het Gemeenschapsbeleid ten aanzien van het gecombineerd vervoer.

4.4 Naar een communautair kader voor financiering van havens en aanrekening van havenkosten

55. Om te komen tot een uniformere benadering bij het aanrekenen van de kosten van havens en maritieme infrastructuur aan de gebruikers, dient de Unie stapsgewijs maatregelen te nemen ten aanzien van verrekeningspraktijken en -systemen, met name wat betreft de transparantie van de financiering van havens en de ontwikkeling van staatssteunregels. Een nieuwe benadering moet worden gecoördineerd met het TEN-T en andere financiële steun voor infrastructuurontwikkeling.

4.5 Een kader voor de aanrekening van havenkosten

56. Gewoonlijk wordt op beheers- en administratief niveau onderscheid gemaakt tussen de diensten en faciliteiten in de haven en de infrastructuur buiten het havengebied (verbindingen met het achterland en toegang vanuit zee).

³⁶ Groenboek "Naar een eerlijke en doelmatige prijsstelling in het vervoer", COM(95)691 def. van 20.12.1995.

57. De bestaande verschillen tussen de regelingen voor de financiering van havens en de aanrekening van havenkosten brengen steeds grotere verstoringen van de mededinging met zich mee. Met behulp van subsidies kunnen havens en exploitanten hun prijzen verlagen om klanten aan te trekken. Op basis van de staatssteunregels van het Verdrag kunnen bepaalde situaties worden aangepakt, maar in de huidige benadering van de Commissie wordt overheidsfinanciering van infrastructuur beschouwd als een algemene maatregel van het economisch beleid, die zich aan controle door de Commissie onttrekt zolang het gebruik van de betrokken infrastructuur op niet-discriminerende wijze openstaat voor alle potentiële gebruikers. Een herziening van deze benadering zou uiteraard gevolgen hebben voor infrastructuurfinanciering in het algemeen. Dit onderwerp komt overigens aan de orde in een mededeling over de aanrekening van infrastructuurkosten, die de Commissie in 1998 zal opstellen. Teneinde concurrentievervalsingen te voorkomen, zal de Commissie onderzoeken of er een systeem voor de aanrekening van havenkosten kan worden ontwikkeld. Dat is de weg die in dit Groenboek wordt verkend en die hieronder wordt uitgewerkt.
58. In een communautair systeem voor haventarieven moeten de tarieven gerelateerd zijn aan de kosten, waarbij door middel van richtsnoeren wordt aangegeven in welke mate de kosten van investeringen in infrastructuur moeten worden doorberekend in de haventarieven. Met een richtlijn van de Raad zou hiervoor een geschikt kader kunnen worden gecreëerd, waarin voldoende ruimte wordt gelaten aan de verschillende tradities op het gebied van havenorganisatie. Een en ander zou de vorm kunnen hebben van minimumeisen inzake aanrekeningsmethoden die voor de gehele Gemeenschap zouden gelden.
59. Tussen de in Europese havens toegepaste aanrekeningssystemen voor haventarieven bestaan grote verschillen. Er zijn echter wel bepaalde basiselementen, zoals een beschrijving van de onder de tarieven vallende faciliteiten en diensten, alsmede de grondslag en de berekeningswijze van de tarieven. In het algemeen kunnen in havens drie typen betalingen worden onderscheiden³⁷, namelijk betalingen die samenhangen met de levering van diensten of het gebruik van faciliteiten waardoor het schip veilig kan binnenvaren en de haven kan gebruiken; betalingen voor specifieke diensten of voorzieningen; en huur of vergoedingen voor het gebruik van land of installaties die eigendom zijn van de haven. Afhankelijk van de haven, geven de tarieven in meer of mindere mate weer van welke diensten en faciliteiten gebruik wordt gemaakt; beide aspecten moeten in een toekomstig systeem voor de aanrekening van havenkosten een duidelijke plaats krijgen. In het toekomstig kader kunnen bepaalde algemene uitgangspunten voor een aanrekeningssysteem voor de kosten van havendiensten worden gedefinieerd, teneinde er voor te zorgen dat de aangerekende tarieven in overeenstemming zijn met de kosten van de verstrekte diensten (zie ook hoofdstuk 5).
60. Bij de aanrekening van infrastructuurkosten kunnen diverse benaderingen worden gevolgd: 1) prijsstelling op basis van de gemiddelde kosten, waardoor volledige kostendekking gewaarborgd is; 2) aanrekening van uitsluitend de exploitatiekosten; en 3) prijsstelling op basis van de marginale kosten (deze methodes worden nader toegelicht in bijlage III). In een aantal lidstaten worden reeds haventarieven gehanteerd die in meer of mindere mate zijn gebaseerd op de infrastructuurkosten; dit is het duidelijkst het geval in bepaalde landen waar de havens particulier eigendom zijn en/of worden geëxploiteerd als commercieel complex, waarbij alle nieuwe investeringen en onderhoudskosten voor infrastructuur volledig van de gebruikers worden terugverdiend.

³⁷ "Report of an enquiry into the current situation in the major Community sea ports", ESPO, 1996.

61. In beginsel moet een prijsstellingsbeleid voor infrastructuur op de lange termijn gericht zijn op doorberekening van de marginale maatschappelijke kosten, die de investeringskosten, de exploitatiekosten en de externe³⁸ kosten van infrastructuurvoorzieningen omvatten. Door een dergelijk beleid betalen de havengebruikers alle kosten die hun beslissingen inzake vervoer met zich meebrengen voor de maatschappij als geheel. Bij deze benadering wordt de economisch welvaart gemaximaliseerd en de economische efficiëntie bevorderd, zolang dit beginsel ook wordt toegepast op andere aanverwante markten. Op voorwaarde dat investeringsbesluiten worden genomen op rationele economische gronden, kan een dergelijke benadering na verloop van tijd in hoge mate kostendekkend werken. Door de toepassing van dit principe op de havensector zouden de investeringen beter worden afgestemd op de behoeften, omdat alleen investeringen waarvoor een marktvraag bestaat financieel kunnen worden terugverdiend. De systematische toepassing van dit beginsel in Europa zou een belangrijke bijdrage leveren tot de totstandbrenging van eerlijke concurrentie in de havensector.
62. Het alternatief van de gemiddelde-kostprijsmethode (namelijk het volledig terugverdienen van de infrastructuurkosten) zou in de huidige situatie, die wordt gekenmerkt door overcapaciteit in bepaalde gebieden, tot een sterke toename van de haventarieven leiden, aangezien ook vroegere investeringen in haven volledig zouden moeten worden terugverdiend. Nog belangrijker is dat hierdoor grote inefficiënties zouden ontstaan, aangezien er geen logische economische reden is om de huidige gebruikers te laten betalen voor kosten die niet meer behoeven te worden terugverdiend.
63. Daar staat tegenover dat haventarieven die uitsluitend op de exploitatiekosten zijn afgestemd, de gebruikers allerminst zinvolle signalen zouden geven over de aan hun vervoerbeslissingen verbonden kosten. Bij deze benadering worden met name de kosten van nieuwe investeringen niet gedekt. Dit leidt tot een inefficiënte prijsstelling en verdere grote financiële verliezen voor de havensector, terwijl een eerlijke concurrentie tussen EU-havens niet gewaarborgd zou zijn en het probleem van nieuwe overcapaciteit niet wordt aangepakt.
64. De Commissie is dan ook van oordeel dat haventarieven kunnen worden afgestemd op de marginale kosten, waarin tevens rekening wordt gehouden met nieuwe investeringen. Er moeten duidelijke, operationele definities en ijkpunten worden ontwikkeld, en er moet voor worden gezorgd dat de richtsnoeren inzake aanrekening gemakkelijk in de praktijk kunnen worden gebracht (zie bijlage III).
65. Het kader voor kostenaanrekening is in principe van toepassing op havens met internationaal vervoer. De vraag rijst of de toepassing van dit principe op kleinere havens, waar behoefte aan nieuwe capaciteit bestaat, een ander effect heeft dan op grote havens waar al een aanzienlijke capaciteitsuitbreiding heeft plaatsgevonden. Voorzover havens in economisch minder ontwikkelde en perifere gebieden een achterstand hebben qua faciliteiten, is dit aspect ook belangrijk in verband met de gevolgen van het voorstel voor de cohesie.
66. Het relatieve effect hangt af van de wijze waarop het aanrekeningsbeginsel wordt toegepast, de omvang van de overcapaciteit in verschillende havens, de kosten van capaciteitsuitbreiding in afzonderlijke havens en diverse andere factoren. Er is echter geen reden om aan te nemen dat

³⁸ Dit zijn de kosten in verband met milieu, congestie en ongevallen; deze worden doorgaans als externe factoren gezien, aangezien ze los staan van degene die ze veroorzaakt en niet zijn verwerkt in de door vervoergebruikers betaalde prijzen.

kleinere havens door de toepassing van het voorgestelde aanrekeningsbeginsel in het algemeen worden benadeeld ten opzichte van grote havens.

67. Om ervoor te zorgen dat de voorgestelde aanpak niet in strijd komt met het streven naar cohesie in de Unie, moet verder worden nagedacht over de vraag of bijzondere regels moeten gelden voor regio's van doelstelling 1, onder het cohesiefonds vallende en perifere regio's (b.v. door toe te staan dat haventarieven in deze regio's worden vastgesteld op een bepaald percentage van de marginale kosten); tegelijkertijd mag een dergelijke flexibiliteit geen inbreuk maken op de mededingingsregels.
68. Kostenaanrekening zou ook gebaseerd zijn op transparantie van de door de verschillende havens toegepaste systemen, zodat een eerlijke mededeling tussen en binnen havens is gewaarborgd en de gebruikers kunnen nagaan of zij de faciliteiten en diensten ontvangen waarvoor zij moeten betalen.
69. Bovendien heeft de Commissie, zoals hierboven reeds is aangegeven, openbare financiering van infrastructuur tot nu toe beschouwd als een algemene maatregel binnen het economisch beleid, die niet onder de staatssteunregels valt zolang het gebruik van de infrastructuur op niet-discriminerende basis openstaat voor alle potentiële gebruikers. De door de Commissie gevolgde benadering inzake openbare financiering van infrastructuur, inclusief haveninfrastructuur, zal tegen de achtergrond van een breder beleid worden onderzocht in een mededeling over de aanrekening van infrastructuurkosten voor alle vervoertakken, die de Commissie in 1998 zal opstellen.

Actie

Als eerste stap is de Commissie van plan om ten behoeve van de bijwerking van de informatie over de toestroom van de openbare sector naar de diverse soorten havens in de lidstaten, met name de hoogte van de bedragen en de vorm van de betrokken financiering, een inventarisatie te maken van de overheidsfinanciering ten behoeve van belangrijke havens met internationaal verkeer en van de in die havens gangbare praktijken op het gebied van kostenaanrekening. Deze waardevolle informatie kan goed worden gebruikt bij de verdere ontwikkeling van het aanrekeningskader, bijvoorbeeld bij de beoordeling van de mogelijke effecten ervan op reguleringen voor haventarieven en bij de vaststelling van een passende overgangsperiode.

Indien de Unie tot een meer uniforme benadering van haventarieven wil komen, moet hiervoor een kader worden neergelegd in een voorstel voor een richtlijn van de Raad. Dit kader kan gebaseerd zijn op het beginsel dat de kosten van nieuwe investeringen, de exploitatiekosten en de externe kosten worden terugverdiend; hiermee wordt bevorderd dat nieuwe investeringen op de vraag zijn afgestemd en dat er op langere termijn een eerlijke concurrentie tussen havens ontstaat. Tevens moet aandacht worden gegeven aan de flexibiliteit die nodig is om in te spelen op de behoeften van minder ontwikkelde regio's en om rekening te houden met de externe kosten in relatie met andere ontwikkelingen in de vervoerssector.

De communautaire benadering ten aanzien van haventarieven en financiering van havens moet bovendien geleidelijk worden gerealiseerd en moet naadloos aansluiten op de ontwikkeling van een algemene benadering voor aanrekening van infrastructuurkosten en infrastructuurfinanciering voor alle vervoertakken. De Commissie is van plan in de loop van 1998 een mededeling op te stellen waarin deze problematiek vanuit intermodaal perspectief wordt benaderd; op basis van de met dit Groenboek geïnitieerde discussie zal in die mededeling nader worden ingegaan op de huidige benadering van openbare investeringen in infrastructuur en zullen concrete maatregelen voor de ontwikkeling van een passend kader voor havens

worden voorgesteld.

Op het gebied van staatssteun zal de Commissie, rekening houdend met de informatie die dankzij de transparantere financiering van havens wordt verkregen, verder gaan met haar onderzoek naar door de overheid verleende financiële steun voor activa die door ondernemingen bij commerciële activiteiten in havens worden gebruikt. De Commissie beschouwt financiële ondersteuning waardoor bepaalde exploitanten worden bevoordeeld ten opzichte van andere, als staatssteun in de zin van de desbetreffende bepalingen van het Verdrag. Deze benadering zal bijdragen tot een betere toepassing van het beginsel dat de kosten moeten worden terugverdiend, doordat zij ervoor zorgt dat, behoudens situaties waarin op grond van het Verdrag uitzonderingen kunnen worden gemaakt, havenondernemingen de investeringen op commerciële basis financieren en de kosten daarvan doorberekenen aan de gebruikers. Het noodzakelijke verband tussen de staatssteunregels en het voorgestelde kader voor haventarieven zal bij het opzetten van dit kader worden onderzocht.

Buiten de haven

70. De mededinging tussen havens wordt ook beïnvloed door het beleid ten aanzien van de toegang tot de haven vanuit het achterland en vanuit zee en door het prijsstellingsbeleid in het vervoer over land. Een op het beginsel "de gebruiker betaalt" gebaseerd beleid voor alle vervoertakken, zoals door de Commissie wordt bepleit, kan van invloed zijn op de verdeling van de vrachtstromen tussen de Europese havens. Het is duidelijk dat een algemeen kader voor aanrekening van infrastructuurkosten voor alle vervoertakken noodzakelijk is in het belang van een evenwichtige ontwikkeling van het prijsbeleid in de diverse vervoertakken. In de reeds genoemde mededeling over een benadering vanuit intermodaal perspectief zal ook nader worden onderzocht op welke wijze de kostenaanrekening voor haveninfrastructuur kan worden geïntegreerd in een algemenere benadering.

71. De implicaties van het terugverdienbeginsel voor twee specifieke infrastructuurtypen, de toegang tot havens vanuit zee en navigatiehulpmiddelen, verdient speciale aandacht en wordt in de volgende punten onderzocht.

Toegang vanuit zee

72. Een aantal Europese havens, vooral rond de Noordzee, ligt aan estuaria of staat, als rivierhavens, voortdurend bloot aan dichtslibbing. Om de toegang vanuit zee tot deze havens goed bruikbaar te houden, moeten jaarlijks grote bedragen worden uitgetrokken voor baggerwerkzaamheden; momenteel is daarmee in de meeste gevallen openbare financiering gemoeid. Hoewel er *a priori* geen reden is om de toegang vanuit zee anders te behandelen dan de overige haveninfrastructuur³⁹, betekent de onvoorwaardelijke en onmiddellijke invoering van het beginsel dat de gebruiker betaalt in dit geval dat een aantal havens, waarvan sommige belangrijke toegangspoorten tot het Europese handelsverkeer zijn, ernstig wordt benadeeld, hetgeen negatieve effecten kan hebben op het vervoer over de binnenwateren. Er moet dus zorgvuldig worden bekeken of het wel wenselijk is om het terugverdienbeginsel toe te passen op aanlooproutes⁴⁰. Andere mogelijkheden om te

³⁹ In het bijzonder wanneer wordt voorzien in aanlooproutes die voor alle gebruikers openstaan maar die gezien hun diepte in feite bestemd zijn voor een kleine, gemakkelijk te omschrijven groep van gebruikers.

⁴⁰ In andere industrielanden, zoals de VS en Japan, worden aanlooproutes beschouwd als openbaar goed en daarom door de overheid gefinancierd.

komen tot een convergente toepassing van het terugverdienbeginsel kunnen waarschijnlijk spoediger en gemakkelijker worden gerealiseerd.

Navigatiehulpmiddelen

73. Hulpmiddelen bij navigatie worden in de economische theorie vaak genoemd als typische voorbeelden van openbare goederen⁴¹. Naast de traditionele vuurtorens, boeien, enz., omvatten de moderne navigatiehulpmiddelen op druk bevaren zeeroutes en langs gevaarlijke en vanuit milieuoogpunt kwetsbare kusten ook radionavigatiesystemen (b.v. LORAN-C, GNSS), de fysieke infrastructuur voor de ondersteuning van VTS of VTMS en systemen voor route- en positiebepaling voor de scheepvaart.
74. De veiligheid en de commerciële belangen van zowel plaatselijk als doorgaand verkeer zijn in diverse opzichten meer gebaat bij grensoverschrijdende systemen die in regionaal verband kunnen worden ontwikkeld⁴². Bovendien zou het, gezien het belang van diverse Europese vaarwegen voor de wereldhandel, en het zeer geavanceerde karakter en de kapitaalintensiteit van dergelijke systemen, niet eerlijk zijn om de aan de implementatie verbonden kosten geheel af te wentelen op de betrokken kuststaten afzonderlijk, aangezien al het doorgaande verkeer en ook de regionale gebruikers (b.v. vissersvaartuigen) ervan kunnen profiteren. Wanneer dat toch gebeurt bestaat het gevaar dat niet in de noodzakelijke hulpmiddelen wordt voorzien of dat de landen die voor deze hulpmiddelen zorgen de kosten op niet-optimale wijze trachten terug te verdienen. Bovendien worden kustnavigatiehulpmiddelen gebruikt door verkeer dat, vanuit het oogpunt van het terugverdienen van de kosten, alleen “gebonden (captive)” is wanneer de systemen op een brede regionale basis worden opgezet. Een communautair initiatief kan voorzien in de middelen om dergelijke mechanismen tot stand te brengen. In de mededeling van de Commissie “*Een gemeenschappelijk beleid inzake veiligheid op zee*”⁴³ (punt 101 t/m 114) werd er reeds op gewezen dat er behoefte is aan een voorstel van de Commissie waarin de uitgangspunten zijn neergelegd voor kostenaanrekeningssystemen, die zijn gericht op het terugverdienen van de ontwikkelings- en investeringskosten van dergelijke hulpmiddelen, en dat voorziet in een mechanisme voor een eerlijke verdeling van de financiële lasten over de gebruikers.
75. De plaatselijke navigatiehulpmiddelen, met name bij de aanlooproutes van havens, worden vooral gebruikt door de plaatselijke havengebruikers. De ontwikkeling en implementatie van navigatiehulpmiddelen in havengebieden staat dan ook in nauw verband met investeringen in of rond de haven en moet dus op dezelfde wijze worden behandeld. De kosten moeten daarom in de gehele Gemeenschap op gelijke wijze via havenrechten worden terugverdiend. In dit verband kan het echter ook noodzakelijk zijn te voorzien in specifieke uitzonderingen voor havens met lange aanlooproutes waarvoor het reeds besproken terugverdiensysteem voor kosten van kustinfrastructuur niet kan worden gebruikt.

⁴¹ Voor een definitie zie voetnoot 17.

⁴² In het kader van de ontwikkeling van een Trans-Europees netwerk voor beheer- en informatiesystemen voor de scheepvaart (VTMS) heeft de Gemeenschap reeds financiële steun gegeven aan een aantal haven- of kustvaartdiensten in de perifere gebieden van de Gemeenschap. Bovendien is in het kader van het EPTO-project (European Permanent Traffic Observatory) door de Commissie een instrument ontwikkeld dat door iedere haven of VTS in de Gemeenschap kan worden gebruikt voor de systematische analyse van de plaatselijke verkeersomstandigheden in het havengebied en de wijze waarop deze kunnen worden verbeterd. De positieve effecten van EPTO zullen aanzienlijk worden versterkt wanneer het systeem in meer havens wordt toegepast. Verder onderzoekt de Commissie harmonisatiemaatregelen voor VTS, waarbij de minimumprestatie-eisen voor VTS-apparatuur (VTS-interfaces) en geharmoniseerde procedures ter verbetering van de communicatie schip-kust, centraal staan.

⁴³ Verordening nr. 2236, 1995; COM(93)66 def. van 24.2.1993.

76. Voor al deze gevallen moeten eventuele voorstellen in overeenstemming zijn met het bredere kader van het Trans-Europese netwerk voor plaatsbepaling en navigatie, dat in een binnenkort te verschijnen mededeling wordt besproken.

Actie

Er moet speciale aandacht worden gegeven aan maritieme infrastructuur buiten het havengebied. Voor kustnavigatiehulpmiddelen moet een communautair initiatief worden ontwikkeld om de uitgangspunten voor aanrekeningssystemen, gericht op het terugverdienen van de ontwikkelings- en investeringskosten van dergelijke hulpmiddelen, vast te stellen en een mechanisme te creëren dat zorgt voor een eerlijke verdeling van de financiële lasten over de gebruikers. Voor plaatselijke navigatiehulpmiddelen in het havengebied en bij de directe toegangsroutes, alsmede voor het baggeren van aanlooproutes naar havens, moet het beginsel "de gebruiker betaalt" zorgvuldig worden onderzocht, waarbij terdege rekening moet worden gehouden met de verschillende geografische situaties van de havens.

4.6 Het TEN-T en financiële bijstand voor infrastructuurontwikkeling van de EU

77. De benadering die in de toekomst wordt gevolgd ten aanzien van het TEN-T moet in overeenstemming zijn met de benadering ten aanzien van investeringen in havens in het algemeen. De TEN-T-begrotingslijn⁴⁴ moet voorzien in steun ten behoeve van havens als essentiële knooppunten in het Europese multimodale vervoersysteem, waarbij rekening moet worden gehouden met de mogelijke verstoringen van overheidssteun. De Commissie is dan ook van oordeel dat de TEN-T-begrotingslijn in het algemeen niet moet worden gebruikt voor de financiering van projecten in havengebieden, behalve voor de implementatie van EDI-systemen en infrastructuurprojecten op het gebied van het spoorvervoer, de binnenvaart en de kustvaart, ter bevordering van het gecombineerd vervoer. Tevens moet prioriteit worden gegeven aan op het achterland gerichte projecten, die havens met de rest van het netwerk verbinden, in het bijzonder door verbindingen per spoor en over de binnenwateren.
78. Regio's die daarvoor in aanmerking komen, met name doelstelling 1-gebieden, moeten voor de financiering van infrastructuurinvesteringen ook in de toekomst een beroep kunnen doen op het Cohesiefonds en het EFRO. Deze fondsen moeten worden gebruikt ten behoeve van prioriteiten als een betere integratie van havens in het TEN-T, verbetering van de toegang tot het achterland en verbetering van de infrastructuur binnen het havengebied. Er moet een evenwicht tot stand worden gebracht tussen de doelstellingen van het regionaal beleid en de noodzaak ongewenste verstoringen van de concurrentie tussen havens te voorkomen.

Actie

De financiering uit de TEN-T-begrotingslijn zal binnen het havengebied worden geconcentreerd op uitvoerbaarheidsstudies, EDI-systemen en ondersteuning voor gecombineerd vervoer. Ook zal prioriteit worden gegeven aan de verbetering van de verbindingen met het achterland, in het bijzonder per spoor en over de binnenwateren. Voor financiering kan ook een beroep worden gedaan op het Cohesiefonds en het EFRO, waarbij vooral moet worden gedacht aan prioriteiten als een betere integratie van havens in het Trans-Europees vervoernetwerk, betere verbindingen met het achterland en verbeteringen binnen het havengebied. Milieucriteria vormen een integraal onderdeel van de voorwaarden voor communautaire bijstand ten behoeve van havenprojecten.

⁴⁴ Algemene regels voor het verlenen van financiële bijstand van de Gemeenschap op het gebied van Trans-Europese netwerken (VERORDENING (EG) nr. 2236/95 VAN DE RAAD van 18 september 1995)

5. HAVENDIENSTEN: ORGANISATIE EN MARKTTOEGANG

5.1 Algemeen

79. Havens hebben als hoofdfunctie het overbrengen van passagiers en lading van het zeevervoer naar het vervoer over land en vice versa; havens bieden dan ook een grote variëteit aan diensten en faciliteiten, die vaak in twee groepen worden onderscheiden, namelijk de op het schip gerichte diensten en faciliteiten (zoals loodsdiensten, slepen en afmeren) en diensten die met de lading te maken hebben (voornamelijk ladingsbehandeling en opslag). Daarnaast biedt een haven een reeks aanvullende diensten, zoals brandbestrijding, brandstof- en waterbevoorrading en inzamelingsfaciliteiten voor afval. Afhankelijk van de organisatie, de rechtsvorm en de doelstellingen van een haven, kunnen havendiensten worden verstrekt als totaalpakket dan wel afzonderlijk, en op verplichte of vrijwillige basis.
80. Havendiensten worden meestal verstrekt binnen geïsoleerde structuren, die worden beschermd door exclusieve rechten en/of legale dan wel de facto monopolies van openbare of particuliere aard. Op deze traditionele organisatie van havendiensten, met name die op het gebied van ladingsbehandeling, is de afgelopen tien jaar veel kritiek geweest, omdat zij niet meer tegemoet zou komen aan de nieuwe eisen op het gebied van technologie en de druk van de toenemende concurrentie. Als gevolg daarvan zijn de beperkingen op de markt voor ladingsbehandelingsdiensten geleidelijk opgeheven; deze markt is nu commercieel georiënteerd, met een toenemende participatie van de particuliere sector. Op de markt voor diensten voor schepen (technisch-nautische diensten) blijven dergelijke beperkingen evenwel nog vaak bestaan.

5.2 Diensten voor ladingsbehandeling

81. Van alle havendiensten heeft de **ladingsbehandeling** het sterkst de effecten ondervonden van de technologische ontwikkelingen en de felle concurrentie tussen havens, die vooral het gevolg is van de voltooiing van de interne markt⁴⁵. De nieuwe ontwikkelingen in de markt kunnen als volgt worden samengevat: kapitaalconcentratie, specialisatie en verticale integratie.
82. De organisatie van ladingsbehandelingsdiensten is sterk afhankelijk van de structuur van de haven en de arbeidswetgeving. De huidige trend is dat de overheid de verstrekking van deze diensten steeds meer overlaat aan de particuliere sector, zodat gebruik kan worden gemaakt van de knowhow van de particuliere sector en het aandeel van de overheid in de arbeidskosten in de haven kan worden teruggedrongen. Onlangs heeft een aantal lidstaten met het oog daarop de wetgeving herzien, teneinde de arbeidsmarkt in de havensector aan te passen aan technologische en structurele veranderingen en tegelijkertijd rekening te houden met de sociale implicaties daarvan. Dankzij de herstructureringen kunnen de havens gebruik maken van hun strategische positie in het intermodale vervoer en mogelijkheden benutten om nieuwe banen in de dienstverlening te creëren, zoals het laden en lossen van containers, fysieke distributie, opslag en verpakking. Bij de ontwikkeling van nieuwe diensten moet gebruik worden gemaakt van nieuwe technologie en van snelle netwerken. Om te voorzien in de steeds hogere eisen die aan de beroepsbekwaamheid van werknemers worden gesteld en in de toenemende behoefte aan

⁴⁵ De containerisering en het kapitaal-intensieve karakter van het vervoer hebben de druk op havens vergroot om verdere verbeteringen in arbeidsproductiviteit en operationele efficiëntie te realiseren. In haar streven om zich aan te passen aan de nieuwe eisen aan vraagzijde, heeft de havenindustrie zichzelf geleidelijk ontwikkeld tot een kapitaal-intensieve industrie, waarin omvangrijke investeringen in geavanceerde ladingsbehandelingsinstallaties noodzakelijk zijn, terwijl de directe werkgelegenheid in de haven navenant wordt verminderd.

flexibiliteit en kennis van milieuproblematiek en maritieme-veiligheidsaspecten, moeten aangepaste opleidingsformules worden uitgewerkt in het kader van een permanent leerproces.

83. De weinig flexibele arbeidsverhoudingen in de haven zijn echter nog steeds kenmerkend voor de sector, met name in verband met de registratie van havenarbeiders en de in een aantal EU-havens bestaande arbeidsreserves. Deze hebben hun oorsprong in het verleden, toen het werk in de haven zeer onregelmatig was en er pieken moesten worden verwerkt, vooral omdat het tijdstip van aankomst van schepen niet kon worden voorspeld. Vandaag de dag vormen deze arbeidsreserves een tussenoplossing tussen de vroegere, op onregelmatige arbeid gebaseerde havenorganisatie en de moderne kapitaalintensieve havenorganisatie, waarin een rechtstreeks en langdurige dienstverband met de exploitant steeds meer de regel wordt. Het bestaan van deze arbeidsreserves impliceert in ieder geval financiële participatie van alle in de betrokken havens gevestigde exploitanten.

84. Onafhankelijk van het bestaan van arbeidsreserves, komen geregistreerde havenarbeiders in sommige lidstaten eerder voor werk in aanmerking, overeenkomstig de aanbevelingen van verdrag nr. 137 inzake havenarbeid van de ILO van 1973. In het algemeen vormen beperkingen of voorwaarden voor registratie geen probleem, zolang zij niet-discriminerend, noodzakelijk en evenredig zijn. Een verplichting voor havenexploitanten om te participeren in de arbeidsreserves en/of om voor hun havenwerkzaamheden uitsluitend arbeiders uit een arbeidsreserve te gebruiken, kan echter onder bepaalde omstandigheden een feitelijke beperking van de markttoegang vormen.

5.3 Diensten voor schepen

85. In het algemeen heeft de noodzaak om te zorgen voor de veiligheid van schepen, lading, passagiers en de havengemeenschap als geheel geleid tot een aanzienlijke betrokkenheid van de overheid, die moet instaan voor de deskundigheid van het verantwoordelijke personeel. De organisatie van de technisch-nautische diensten, met name loodsdiensten, is dus vaak gebaseerd op die van overheidsdiensten, waarbij de vergoedingen worden vastgesteld of gecontroleerd door de bevoegde nationale overheidsinstantie.

86. **Loodsdiensten** zijn een typisch voorbeeld van een verplichte technisch-nautische dienst, die in de meeste Europese havens is opgezet op basis van een monopolie. Schepen boven een bepaalde tonnage of een bepaalde lengte en schepen die gevaarlijke goederen vervoeren zijn verplicht gebruik te maken van loodsdiensten wanneer zij een haven willen aandoen. Er kunnen ontheffingen worden verleend voor vaste klanten en specifieke vaartuigen (gewoonlijk veerboten), maar daarvoor gelden ingewikkelde en uiteenlopende regels.

87. De mate waarin de overheidssector betrokken is bij de verstrekking van deze diensten, is in Europa zeer verschillend. In sommige lidstaten vallen deze diensten onder de verantwoordelijkheid van de nationale of haveninstanties, en loodsen behoren in dit geval dus tot het overheidspersoneel. In andere lidstaten werken loodsen als zelfstandigen in partnerschappen of collectieven, die financieel of qua bedrijfsvoering autonoom kunnen zijn. Zelfs in dit geval is er nog een sterke overheidsbetrokkenheid op het gebied van vergunningverlening, opleiding, tarieven en kwaliteitsnormen. Het wetgevingskader voor de verstrekking van deze diensten biedt loodsassociaties *de jure* exclusieve rechten, die meestal beperkt zijn tot één haven en vaak gerelateerd zijn aan openbare-dienstverplichtingen, terwijl ook de aansprakelijkheid van de loodsen bij ongevallen wordt beperkt.

88. Hoewel de informatie van de Commissie over **diensten voor slepen en afmeren** vrij beperkt is, lijken er in Europa opvallend grote verschillen tussen de organisatiestructuren te bestaan. Ook hier

worden de diensten verstrekt door de openbare of de particuliere sector, op vrijwillige dan wel verplichte basis, en op grond van exclusieve rechten of concurrerend met andere exploitanten.

89. Bij de verstrekking van sleepdiensten door de openbare sector kunnen de haveninstanties of exploitanten met een vergunning betrokken zijn, op basis van exclusieve rechten met vaste tarieven en onder toezicht van de bevoegde haveninstantie. Wanneer de dienst wordt verstrekt door particuliere bedrijven, bestaan er geen formele beperkingen voor de toegang tot de markt en blijft de betrokkenheid van de overheid meestal beperkt tot het toezicht op de naleving van de veiligheids- en milieunormen. Over de tarieven wordt in principe vrij onderhandeld.
90. Afmeerdiensten worden rechtstreeks verstrekt door haveninstanties, door bedrijven met een vergunning of samenwerkingsverbanden die exclusieve rechten bezitten, dan wel door een aantal particuliere ondernemingen. In bepaalde gevallen worden exploitanten met een vergunning wettelijk of contractueel belast met openbare-dienstverplichtingen, zodat zij kunnen worden ingezet in noodsituaties. Het vergunningensysteem houdt tevens in dat haveninstanties, en eventueel ook beroepsorganisaties, betrokken zijn bij de vaststelling van de tarieven.

5.4 Havendiensten en de regels van het EG-Verdrag

91. Op grond van het neutraliteitsbeginsel, dat is neergelegd in artikel 222 van het EG-Verdrag, moet de Gemeenschap neutraal blijven ten aanzien van de particuliere of openbare status van havenexploitanten. Bovendien moet het recht van de lidstaten worden gerespecteerd om zelf regels vast te stellen ten aanzien van de dienstverlening in hun havens, al naar gelang de specifieke geografische, administratieve, sociale, technische en historische omstandigheden. De regels van het EG-Verdrag zijn in principe echter ook van toepassing op havenondernemingen en -instanties. Ongeacht het toegepaste systeem moeten openbare en particuliere havenondernemingen onder gelijkwaardige voorwaarden⁴⁶ kunnen concurreren bij het verstrekken van havendiensten van commerciële aard. Wanneer haveninstanties zelf als overheidsbedrijf havendiensten van commerciële aard verstrekken - zoals ladingsbehandeling - en daarbij concurreren met andere ondernemingen, hetgeen op zichzelf is toegestaan, dan moeten voor deze activiteiten gescheiden rekeningen worden gehouden. In het voorstel tot wijziging van de richtlijn inzake transparantie, zal deze eis expliciet worden neergelegd (zie punt 45).
92. Het Europese Hof van Justitie en de Europese Commissie hebben een aantal besluiten met betrekking tot havens genomen, met name op het gebied van de mededinging. Wat betreft de toepassing van de mededingingsregels op havendiensten, heeft het Hof van Justitie in één uitspraak een systeem voor stuwadoorsdiensten, dat gebaseerd was op een dubbel monopolie van havenexploitanten en havendienstbedrijven, veroordeeld vanwege misbruik van een dominante positie⁴⁷. Verder werden ook de discriminatoire tarieven die door loodscoöperaties in een haven werden gehanteerd, onverenigbaar met de EG-mededingingsregels geacht⁴⁸. Bovendien heeft de Commissie ook beschikkingen inzake de toepassing van mededingingsregels op de havensector

⁴⁶ Alleen de economische activiteiten in de haven, en niet de publieke/administratieve activiteiten, kunnen binnen het toepassingsgebied van de mededingingsregels vallen. In de zaak "Cali" (Hof van Justitie 18/3/97, zaak C-343/95, *Diego Cali & Figli Srl/ Servizi ecologici porto di Genova SpA (SPEG)*, nog niet gepubliceerd), heeft het Hof van Justitie onlangs bepaald dat artikel 86 van het Verdrag niet van toepassing is op het wettelijke monopolie op de controle op de bestrijding van verontreiniging, aangezien deze activiteit inherent is aan de essentiële prerogatieven van de staat die verantwoordelijk is voor de bescherming van het mariene milieu.

⁴⁷ Hof van Justitie 10/12/91, zaak C-179/90, *Merci Convenzionali del Porto di Genova v. Gabrielli* [1991], Jurispr. 5923.

⁴⁸ Hof van Justitie 17/5/94, zaak C-18/93, *Corsica Ferries Italia Srl/Corpo dei piloti del porto di Genova* [1994], Jurispr. I-1824.

gegeven, waarbij onder andere havenondernemingen die tegelijkertijd als haveninstantie en als vervoerbedrijf (meestal als exploitant van veerdiensten) optraden, werden veroordeeld omdat zij hun concurrenten de toegang tot essentiële havenfaciliteiten hadden geweigerd⁴⁹.

93. Deze juridische tendens in de richting van een systematischer toepassing van de Verdragsregels in de havensector stemt overeen met het door de Europese Unie gevolgde beleid ter bevordering van modernisering en efficiëntie, waarin rekening wordt gehouden met structurele ontwikkelingen in de wereldwijde concurrentie en de noodzaak voor bedrijven om betere kwaliteit te zoeken tegen redelijke prijzen. Dit wordt zelfs nog belangrijker wanneer gebruikers in de praktijk slechts in beperkte mate kunnen kiezen tussen havens.
94. Het functioneren van systemen voor havendiensten moet niet alleen in overeenstemming zijn met de mededingingsregels maar ook stroken met de belangrijke vrijheden die door het EG-Verdrag zijn gewaarborgd (vrijheid van vestiging, vrij verkeer van werknemers, goederen en diensten). De Commissie moet niettemin rekening houden met veiligheidseisen en openbare-dienstverplichtingen, met het oog op de continuïteit van de dienstverlening op niet-discriminerende basis en het optreden in geval van noodsituaties. Op grond van de voorgaande overwegingen kunnen beperkingen van de toegang tot de markt voor technisch-nautische diensten gerechtvaardigd zijn. De omvang van de haven of de optimale organisatie van bepaalde diensten, met name de technisch-nautische diensten, kunnen bij het vaststellen van de mate van markttoegang doorslaggevende factoren zijn.
95. Geen enkele beperking is echter zonder meer gerechtvaardigd. Er moet worden voldaan aan de geldende voorwaarden inzake de aard van de beperking en aan het criterium of het een dienst van "algemeen economisch belang" betreft⁵⁰. In dit verband zal de Commissie aan de hand van het evenredigheidsbeginsel beoordelen of dezelfde doelstellingen niet door minder restrictieve praktijken of zelfs zonder enige beperking kunnen worden verwezenlijkt. Het probleem hierbij is dat veiligheidseisen en openbare-dienstverplichtingen moeten worden ingepast in een structuur die concurrentie mogelijk maakt. Dit is met name van belang in gevallen waarin één enkele onderneming zowel onder artikel 90 van het EG-Verdrag vallende diensten als diensten van zuiver commerciële aard verstrekt⁵¹.
96. Wanneer er nog beperkingen voor de marktwerking bestaan, moet aandacht worden gegeven aan de toegepaste tarieven om ervoor te zorgen dat de prijzen redelijk en transparant zijn en in een goede verhouding staan tot de kosten van de verstrekte dienst. Het ontbreken van een verband tussen de toegepaste tarieven en de verstrekte diensten zou zelfs met een beroep op het begrip "dienst van algemeen economisch belang" zeer moeilijk te rechtvaardigen zijn; hierbij kan bijvoorbeeld worden gedacht aan gevallen waarin een dienst niet wordt uitgevoerd maar er wel voor moet worden betaald. Hieruit blijkt hoe belangrijk het is dat er zorgvuldig toezicht wordt gehouden door de nationale instanties die verantwoordelijk zijn voor de goedkeuring of de vaststelling van prijzen, teneinde buitensporige of onterechte tarifiering te voorkomen.

⁴⁹ Zie Beschikking 94/119/EG, Haven van Rødby, van 21/12/93, PB nr. L 55 van 26.2.1994, blz. 52; Beschikking van 21/12/93, IV/34.689, Sea Containers/Sealink, PB L nr. 15 van 18.1.1994, blz. 8. Naar aanleiding van bovengenoemde zaak C-18/93 heeft de Commissie bij beschikking van 21 oktober 1997 geoordeeld dat het kortingssysteem voor loodstarieven in de haven van Genua discriminerend is en in strijd is met het EG-Verdrag.

⁵⁰ Mededeling van de Commissie over diensten van algemeen belang in Europa, COM(96)443 def. van 11.9.1996.

⁵¹ In de bovengenoemde zaak C-179/90 heeft het Hof expliciet gesteld dat stuwadoorsdiensten niet kunnen worden beschouwd als diensten van algemeen economisch belang.

97. Zelfvoorziening, waarbij de havengebruikers zelf een of meerdere type diensten uitvoeren, kan worden beschouwd als een alternatief voor dienstverlening. Of deze optie in de praktijk relevant is, hangt in sterke mate af van de aard van de dienst en van de specifieke plaatselijke omstandigheden. In het algemeen lijken beperkingen alleen gerechtvaardigd wanneer de zelfvoorziening afbreuk zou doen aan de veiligheidsnormen of de naleving van openbare-dienstverplichtingen, en alleen voorzover de beperkingen noodzakelijk zijn om dergelijke risico's te vermijden.

Actie

Havendiensten moeten worden beschouwd als integraal onderdeel van het maritieme vervoersstelsel. Aangezien zij onmisbaar zijn voor het goede functioneren van deze vervoersketen, zijn essentiële bijdragen leveren aan een efficiënt en veilig gebruik van haven- en maritieme infrastructuur. Aanleiding van de huidige praktijken hebben gebruikers en potentiële verstrekkers van havendiensten klachten ingediend over veronderstelde schendingen van het EG-Verdrag. Deze worden door de Commissie per geval onderzocht - en over uiteenlopende normen inzake veiligheid en kwaliteit van de diensten.

5.5 Een nieuwe koers

98. In het licht van deze overwegingen zijn diverse opties mogelijk. Enerzijds kan de Commissie haar huidige benadering blijven volgen, wat inhoudt dat zij klachten per geval onderzoekt en terdege rekening houdt met bovengenoemde overwegingen. Daarbij zou zij de bepalingen van het EG-Verdrag, met name de mededingingsregels, op de havensector toepassen en het uitwerken van specifieke regelingen betreffende de organisatie van de diensten in kwestie overlaten aan de plaatselijke, regionale en nationale instanties in de lidstaten.

99. Als aanvulling op de benadering per geval kan een gemeenschappelijk optreden worden overwogen, waarbij een wettelijk kader op communautair niveau wordt vastgesteld, dat gericht is op een meer systematische liberalisering van de markt voor havendiensten in grote havens met internationaal vervoer, en waarin tevens rekening wordt gehouden met de veiligheidseisen en de openbare-dienstverplichtingen, die met name van belang zijn voor de technisch-nautische diensten. In dit geval moeten de economische en sociale effecten van een wijziging van de bestaande systemen voor havendiensten worden onderzocht.

100. Binnen dit wettelijk kader kunnen op communautair niveau bepaalde minimumeisen inzake beroepsbekwaamheid en dienstverlening worden vastgesteld voor verstrekkers van technisch-nautische diensten, zoals loodsdiensten, afmeren en slepen; deze minimumeisen moeten zijn gebaseerd op de in de lidstaten reeds gehanteerde vakbekwaamheidsniveaus en normen en op de werkzaamheden van internationale organisaties op dit gebied. Dit zou ertoe leiden dat deze niveaus en normen in alle havens met internationaal verkeer worden verbeterd, zodat in de gehele Gemeenschap adequate veiligheidseisen worden nageleefd terwijl hierdoor bovendien het vrije verkeer van werknemers en diensten in de Gemeenschap wordt vergemakkelijkt.

101. Binnen het wettelijk kader kunnen voor de toegang tot de markt voor havendiensten ook gemeenschappelijke regels worden vastgesteld, die goed zijn afgestemd op de specifieke kenmerken van deze markt. Doel daarvan is de toegang tot de markt op objectieve, transparante en niet-discriminerende eisen tot stand te brengen, rekening houdend met de specifieke omstandigheden van afzonderlijke havens. Vanwege een aantal praktische voorwaarden, die vooral met veiligheidsoverwegingen verband houden en soms voortvloeien uit de specifieke geografische kenmerken van havens, kan het noodzakelijk zijn de markttoegang in zekere mate te beperken.

102. In dergelijke uitzonderlijke situaties waarin de toegang tot een dienst beperkt is doordat, vaak op basis van concessies of vergunningen, slechts een klein aantal dienstverleners is toegelaten, is een neutrale, objectieve en transparante selectieprocedure van het grootste belang om discriminatie te voorkomen. Dergelijke vergunningen, en in het bijzonder exclusieve rechten, mogen alleen worden verleend voor een beperkte periode waarin bijvoorbeeld de investeringen op normale wijze kunnen worden terugverdiend. De openbare-dienstverplichtingen moeten ook op een eerlijke manier worden georganiseerd, bijvoorbeeld door middel van een systeem waarin de verplichting tot permanente dienstverlening op redelijke en eerlijke wijze over alle havenexploitanten wordt verdeeld, of door een aan een openbare-dienstverplichting gekoppelde concessie of vergunning te verlenen aan één enkele exploitant, die zorgvuldig is geselecteerd en die voor de met deze verplichting samenhangende extra kosten gecompenseerd wordt⁵². Hierdoor wordt een eerlijke concurrentie tussen openbare en particuliere exploitanten mogelijk, terwijl wordt voorkomen dat bepaalde exploitanten de minder rendabele segmenten van de markt, zoals dienstverlening 's nachts, overlaten aan andere.

103. Tenslotte kunnen er bepaalde algemene uitgangspunten voor een aanrekeningssysteem voor havendiensten worden overwogen, die zorgen voor een goede verhouding tussen de prijzen en de kosten van de gebruikte faciliteiten en de verleende diensten. Dergelijke aanrekeningssystemen voor havendiensten kunnen worden beoordeeld in het licht van het voorgestelde algehele systeem voor haventarieven, dat in hoofdstuk 4 is besproken.

Verdere stappen in de richting van liberalisering moeten geleidelijk worden gezet, zodat de sector voldoende tijd wordt gelaten voor aanpassingen. Een dergelijk nieuw kader loopt op geen enkele wijze vooruit op de beoordeling door de Commissie van klachten in individuele gevallen op grond van de mededingingsregels.

Actie

Als aanvulling op de huidige benadering per geval, kan op communautair niveau een wettelijk kader worden ontwikkeld, dat gericht is op een meer systematische liberalisering van de markt voor havendiensten in de belangrijkste havens met internationaal vervoer, zodat binnen een redelijke termijn gelijke voorwaarden worden gecreëerd voor concurrentie tussen en binnen havens in de Gemeenschap, waarbij de naleving van normen inzake veiligheid in de haven en op zee wordt gewaarborgd. Een dergelijk nieuw kader loopt op geen enkele wijze vooruit op de beoordeling door de Commissie van klachten in individuele gevallen op grond van de mededingingsregels.

De liberaliseringsmaatregelen hebben ten doel een open toegang tot de markt voor havendiensten te bewerkstelligen, door middel van adequate mechanismen en voorschriften op basis van transparantie, niet-discriminatie en bepaalde uitgangspunten voor kostenaanrekening, waarbij een geschikt kader wordt vastgesteld voor de uitvoering van de openbare-dienstverplichtingen, voorzover deze noodzakelijk worden geacht, alsmede de naleving van de veiligheidsvoorschriften. Als integraal onderdeel van deze maatregelen moeten op EU-niveau geharmoniseerde of in ieder geval minimumnormen voor opleiding en kwalificaties van personeel en installaties worden vastgesteld. Dit pakket van maatregelen is met name van belang voor de technisch-nautische diensten, aangezien deze een belangrijke bijdrage leveren aan een efficiënt en veilig gebruik van de haven- en maritieme infrastructuur.

Gezien het heterogene karakter van deze diensten en de specifieke kenmerken van de

⁵² Voor een transparante boekhouding, zie punt 45.

verschillende havens (wat betreft omvang, functie en geografische omstandigheden), is een gedifferentieerde benadering van de liberalisering van de diverse typen havendiensten noodzakelijk, en moet op specifieke situaties kunnen worden ingespeeld, bijvoorbeeld door ontheffingen te verlenen in gevallen waarin dat gerechtvaardigd is. Verdere stappen in de richting van liberalisering moeten geleidelijk worden gezet, zodat de sector voldoende tijd wordt gelaten voor aanpassingen.

Opmerkingen zijn welkom

Met dit Groenboek moet een actieve discussie op gang worden gebracht, waarbij de Raad van de Europese Unie, het Europees Parlement, het Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's, haveninstanties, exploitanten van havens en ondernemingen in de maritieme industrie en andere belanghebbende partijen, alsmede vakbonden en andere organisaties die de sociale belangen in de sector vertegenwoordigen, zijn betrokken. Opmerkingen en reacties naar aanleiding van de in dit Groenboek uiteengezette standpunten worden met belangstelling tegemoet gezien.

Reacties kunnen vóór 1 april 1998 worden toegezonden aan de Europese Commissie, DG VII D/4, Wetstraat 200, B-1049 Brussel, t.a.v. Dhr. Aragon Morales (fax: +32 2 2953076; e-mail: ports-green-paper@dg7.cec.be).

BIJLAGE I: DE EUROPESE HAVENSECTOR; DIVERSITEIT EN VOORUITZICHTEN

De voor de Europese Unie zo kenmerkende diversiteit in termen van geografische situatie, verdeling van de bevolking en niveaus en typen van economische activiteit, komt ook tot uiting in de Europese havens. Hieronder wordt een beknopt overzicht gegeven van de havensystemen in de vier belangrijkste maritieme regio's, waarbij de vooruitzichten van de havensector worden geschetst, enkele van de belangrijkste aspecten van havenontwikkeling in kaart worden gebracht en wordt aangegeven op welke gebieden communautaire initiatieven in de toekomst gewenst zijn.

In het gebied rond de Oostzee vinden fundamentele veranderingen en overgangen plaats. De opening van Oost-Europa biedt nieuwe mogelijkheden voor handel en verkeer. De EU-havens in de regio verwerkten in 1996 10,5% meer verkeer dan in 1993⁵³. Verwacht wordt dat het internationaal vervoer in de periode tot 2010 met circa 65% zal toenemen. Het zeevervoer heeft in dit gebied goede perspectieven, omdat de kortste routes vaak over de Oostzee lopen. De havensystemen in de landen die lid zijn van de Unie, worden gekenmerkt door een groot aantal kleine en middelgrote havens (zie bijlage II, kaart 1). Door specialisatie en samenwerking tussen deze havens kan het gebruik van de middelen wellicht worden geoptimaliseerd. Met het oog op de potentiële groei van het zeevervoer is het in de eerste plaats noodzakelijk dat de havens in deze regio, en met name de havens die veel internationaal verkeer verwerken, op meer doelmatige wijze worden verbonden met en geïntegreerd in het vervoer over land, terwijl ook prioriteit moet worden gegeven aan de ontwikkeling van EDI-systemen.

Het gebied rond de Noordzee kent de hoogste industriële concentratie en bevolkingsdichtheid in de gehele Unie. Dit heeft duidelijke gevolgen voor zowel het vervoer over land als het zeevervoer. De Noordzeehavens (bijlage II, kaart 2) verwerken 50% van het zeevervoer in de EU, waaronder bijna de helft van de grote vaart naar en vanuit Europa (zie bijlage II - kaart 6). De havens in dit gebied hebben in 1996 ongeveer 6% meer vracht verwerkt dan in 1993. Volgens prognoses zal het zeevervoer in dit gebied blijven groeien, vooral door de toename van het containervervoer. Ten gevolge van de verkeersconcentratie zijn er op sommige verbindingen met het achterland capaciteits- en congestieproblemen, waarbij het dus eerder om knelpunten dan om ontbrekende schakels gaat. Afgezien van de noodzaak om de kwaliteit en de capaciteit van de weg- en spoornetwerken te verbeteren, moet waar nodig aandacht worden gegeven aan de ontwikkeling van de binnenvaart, en aan feeder-vervoer in plaats van vervoer over land. Veel havens in dit gebied hebben te maken met beperkingen als gevolg van de getijdenwerking. De belangrijkste problemen betreffen de diepte van aanlooproutes en ankerplaatsen, die zeer belangrijk is voor de schepen voor de grote vaart, en de breedte van zeesluizen, die voor de kustvaart van belang is.

De kracht van het zeevervoer in het Atlantische gebied ligt in de verbindingen voor bulkvervoer met andere delen van Europa en de rest van de wereld. Dit vervoer maakt 77% uit van de totale goederenoverslag en bedient vooral de zware industrie in de onmiddellijke omgeving van de havens, zoals raffinaderijen, elektriciteitscentrales en de chemische industrie. Verder wordt ook de landbouwsector bediend, door de invoer van veevoeders en de uitvoer van granen. Het Atlantische verkeer is de basis voor de ontwikkeling van het algemene vrachtvervoer. Aangezien er sterke banden bestaan tussen havens en industriële en agrarische activiteiten, spelen de havens een belangrijke rol in de regionale economieën. De havens verwerkten in 1996 ongeveer 5,5% meer

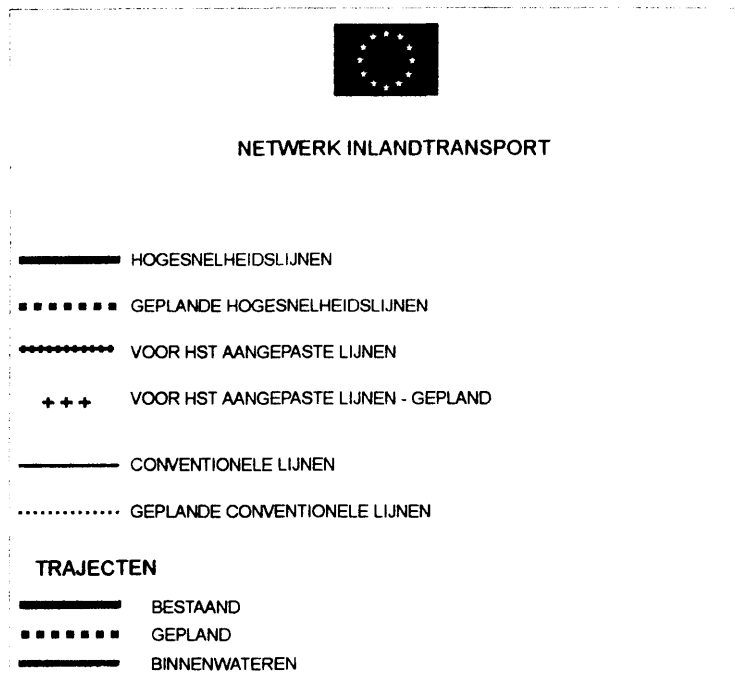
⁵³ De in dit gedeelte en op de kaarten van bijlage II vermelde cijfers voor de in de havens behandelde volumes zijn verstrekt door de lidstaten.

vracht dan in 1993. De havens in het Atlantische gebied (zie bijlage II, kaart 3) ondervinden echter problemen bij het op peil houden van het huidige verkeersniveau, en de expansiemogelijkheden zijn beperkt, vooral omdat de havens niet dezelfde markten en aantallen inwoners bedienen als die in vele andere delen van de Unie. Het eigenlijke achterland reikt in de meeste gevallen in feite niet verder dan 200 km landinwaarts. Een van de belangrijkste problemen is dat de havens niet goed zijn aangesloten op het strategische netwerk voor landvervoer en dat er geen vervoercorridors zijn tussen het oosten en het westen.

In het Middellandse-Zeegebied is de situatie zeer gecompliceerd en contrastrijk. Er bestaan enorme verschillen in schaal, ontwikkeling en handelsbetrekkingen en voor het grootste deel van de regio zijn ontwikkeling en cohesie belangrijke thema's. Wat investeringen, prijsstelling, efficiënt management en de bereikbaarheid van de grote Europese markten betreft, hadden de havens in dit gebied (zie bijlage II, kaarten 4 en 5) in het algemeen een achterstand op hun concurrenten in het Noorden. In 1995 hebben de havens circa 4,4% meer verkeer verwerkt (zie bijlage II, kaart 6) dan in 1990. De afgelopen jaren is het containervervoer in dit gebied sterk toegenomen, en deze ontwikkeling duurt nog steeds voort. Teneinde deze toename te vergemakkelijken, moet aandacht worden gegeven aan een betere integratie van de havens in de vervoerketen. Hiertoe moeten onder andere maatregelen worden genomen voor het oplossen van organisatorische en operationele problemen in havengebieden, de ontwikkeling van informatie- en logistieke systemen voor havens, die compatibel zijn met die van de netwerken voor het vervoer over land, en de bevordering van de kustvaart, in het bijzonder met het oog op de sterker wordende economische banden met de niet-lidstaten in het gebied. Op die manier kunnen de havens meer verkeer aantrekken en hogere benuttingsgraden bereiken.

BIJLAGE II

KAART VAN DE HAVENS*



** De havens zijn in de kaarten opgenomen op basis van de volgende criteria:
-totaal jaarlijks verkeersvolume van ten minste 1 miljoen ton vracht, of
-totaal jaarlijks verkeersvolume van ten minste 200.000 internationale passagiers.*

De in de kaarten opgenomen cijfers voor de in de havens behandelde volumes zijn verstrekt door de lidstaten, terwijl de cijfers voor de containeroverslag een extrapolatie zijn van die welke zijn gepubliceerd in: "The European container market - prospects to 2008" Ocean Shipping Consultants, 1997.

De in de kaarten 6 en 7 van bijlage II aangegeven goederenstromen zijn geraamd op basis van VN-statistieken over het goederenvervoer in 1993.



TRANS-EUROPEES VERVOERSNET SECTIE : ZEEHAVENS

OOSTZEE

BEHÁNDELD VOLUME IN 1996

GOEDEREN (miljoen ton/jaar)

- 1 - 5
- 5 - 10
- 10 - 20
- 20 - 50
- > 50

PASSAGIERS/jaar*

- 200.000 - 500.000
- 500.000 - 1.000.000
- > 1.000.000

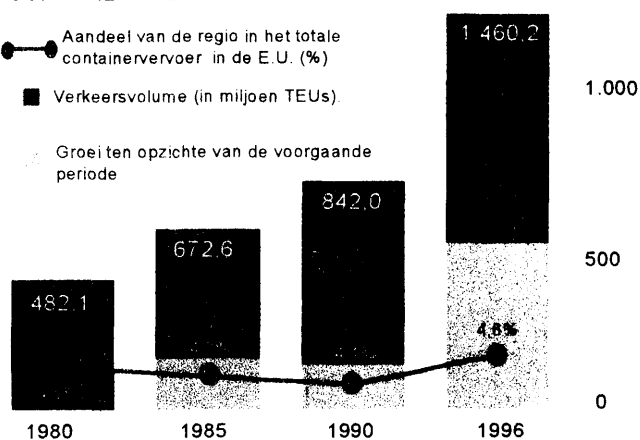
* Alleen havens met minder dan één miljoen ton vracht per jaar
en ten minste 200.000 internationale passagiers per jaar

CONTAINEROVERSLAG

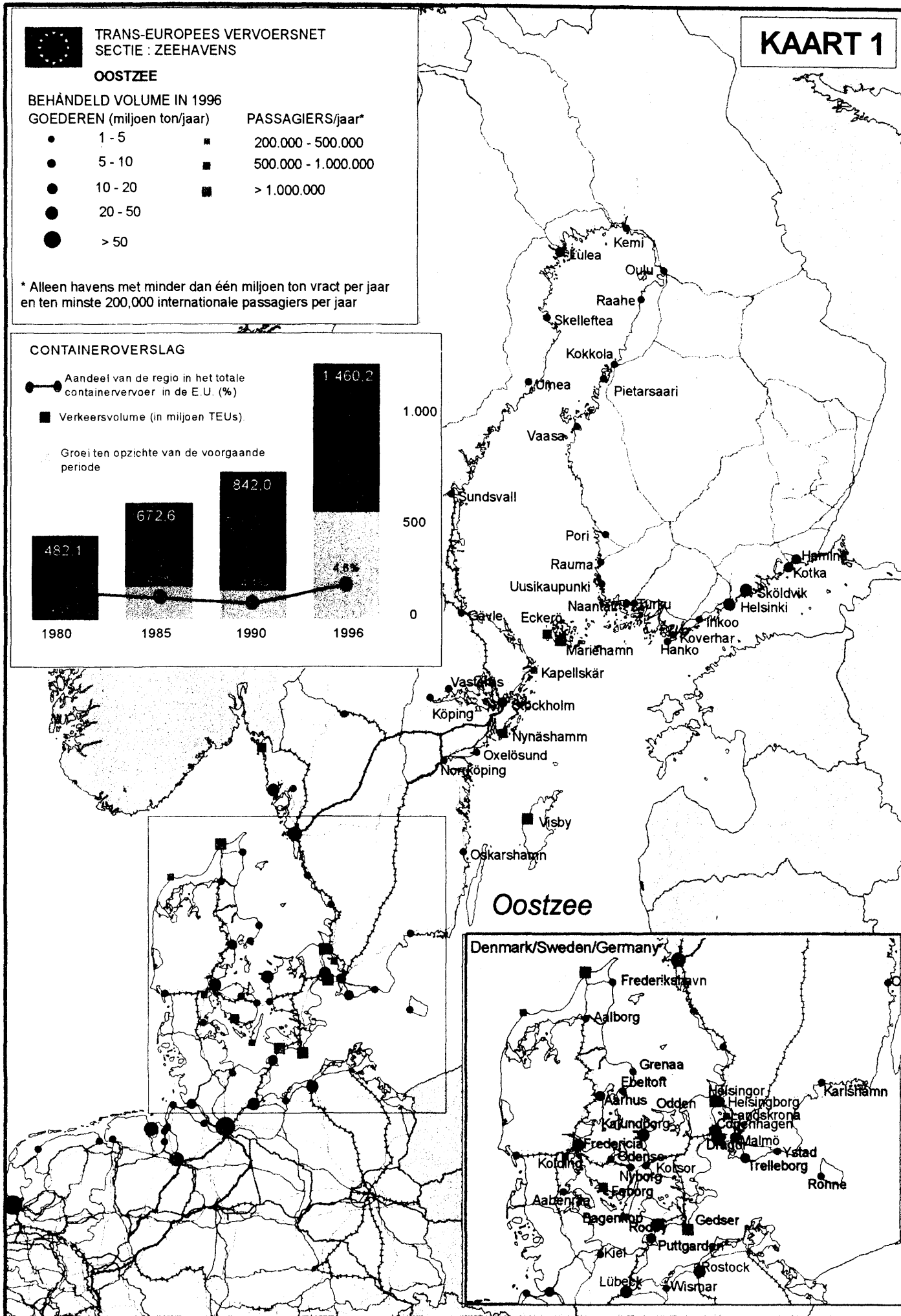
● Aandeel van de regio in het totale
containervervoer in de E.U. (%)

■ Verkeersvolume (in miljoen TEUs)

Groei ten opzichte van de voorgaande
periode



KAART 1





TRANS-EUROPEES VERVOERSNET SECTIE : ZEEHAVENS

NOORDZEE

BEHANDELD VOLUME IN 1996

GOEDEREN (miljoen ton/jaar)

- 1 - 5
- 5 - 10
- 10 - 20
- 20 - 50
- > 50

PASSAGIERS/jaar*

- 200.000 - 500.000
- 500.000 - 1.000.000
- > 1.000.000

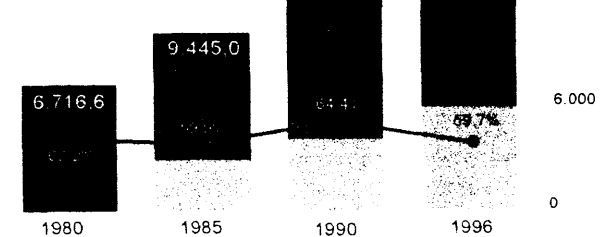
* Alleen havens met minder dan één miljoen ton vracht per jaar en ten minste 200.000 internationale passagiers per jaar

CONTAINEROVERSLAG

● Aandeel van de regio in het totale containervervoer in de EU (%)

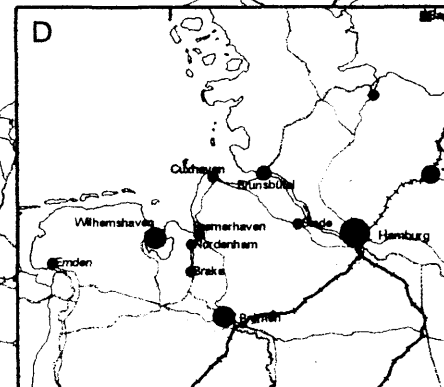
■ Verkeersvolume (in miljoen TEU).

Groei ten opzichte van de voorgaande periode



Noordzee

UK-F-B-NL



Kaart 2



TRANS-EUROPEES VERVOERSNET
SECTIE : ZEEHAVENS
ATLANTISCHE OCEAAN EN PERIFERE EILANDEN

BEHANDELD VOLUME IN 1996

GOEDEREN (miljoen ton/jaar)

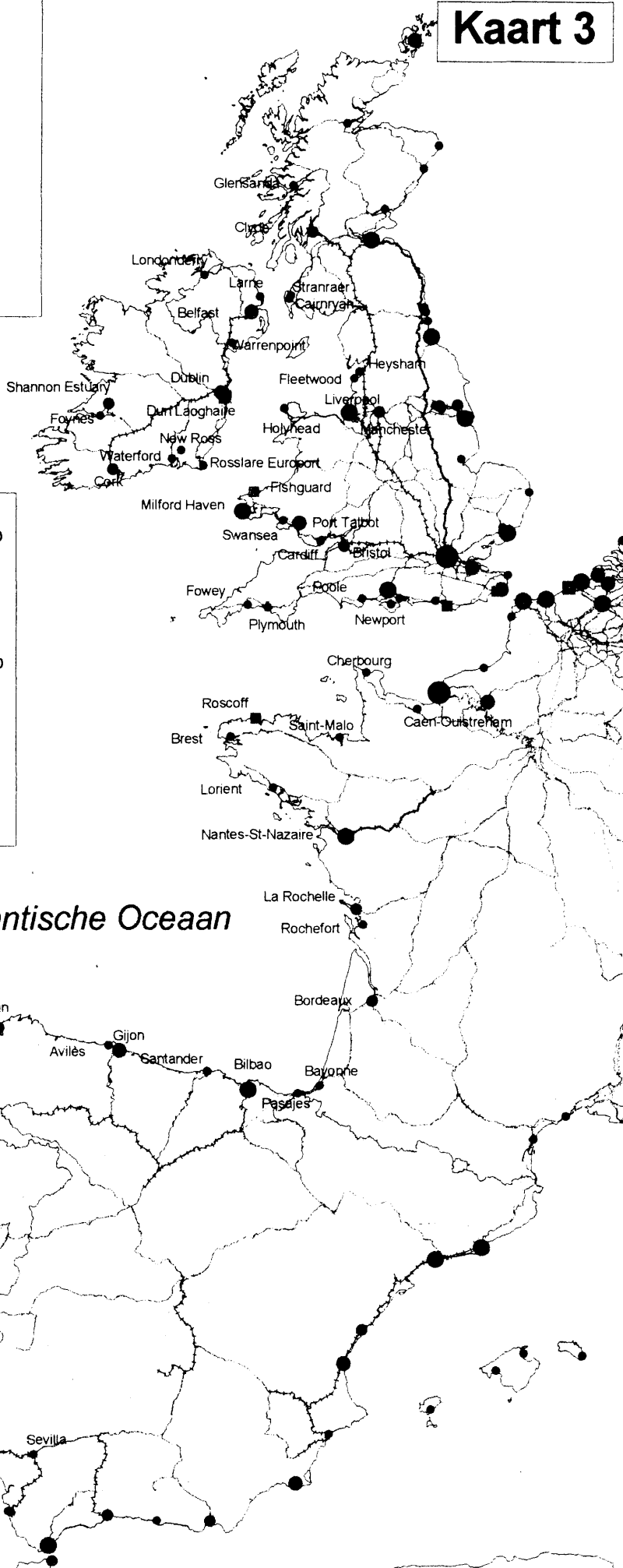
PASSAGIERS/jaar*

- 1 - 5
- 5 - 10
- 10 - 20
- 20 - 50
- > 50

- 200.000 - 500.000
- 500.000 - 1.000.000
- > 1.000.000

* Alleen havens met minder dan één miljoen ton vracht per jaar en ten minste 200.000 internationale passagiers per jaar

Kaart 3

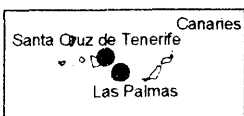
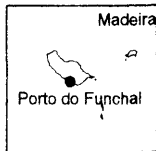
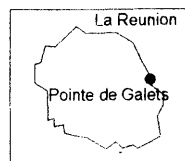
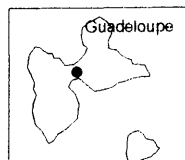
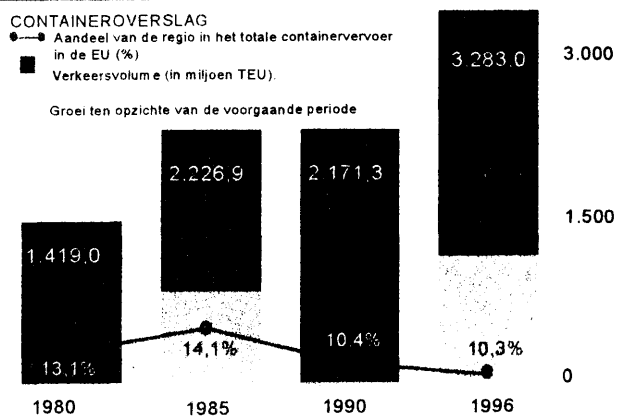


CONTAINEROVERSLAG

● Aandeel van de regio in het totale containervervoer in de EU (%)

■ Verkeersvolume (in miljoen TEU).

Groei ten opzichte van de voorgaande periode





TRANS-EUROPEES VERVOERSNET SECTIE : ZEEHAVENS

MIDDELLANDSE ZEE (West)

BEHANDELD VOLUME IN 1996

GOEDEREN (miljoen ton/jaar)

PASSAGIERS/jaar*

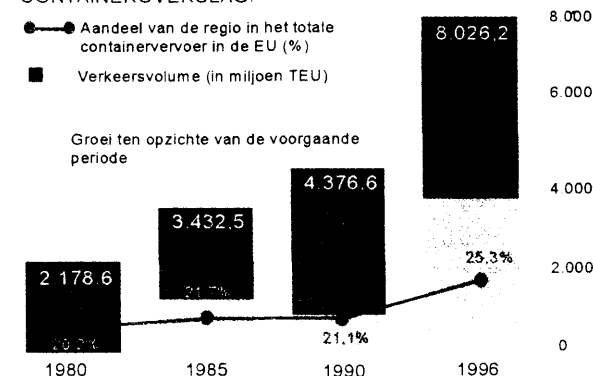
- 1 - 5
- 5 - 10
- 10 - 20
- 20 - 50
- > 50
- 200.000 - 500.000
- 500.000 - 1.000.000
- > 1.000.000

*Alleen havens met minder dan één miljoen ton vracht per jaar en ten minste 200.000 internationale passagiers per jaar

CONTAINEROVERSLAG

- Aandeel van de regio in het totale containervervoer in de EU (%)
- Verkeersvolume (in miljoen TEU)

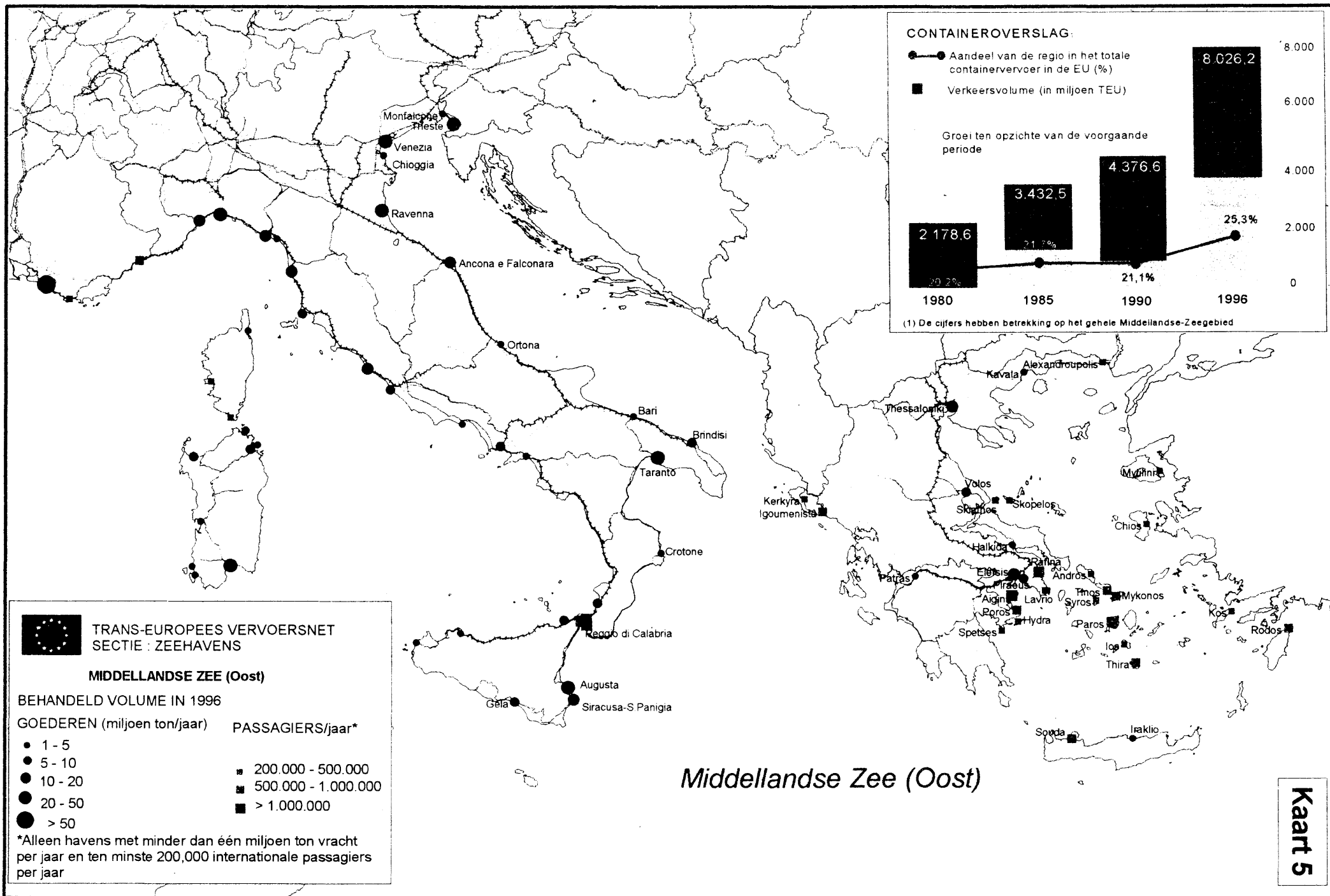
Groei ten opzichte van de voorgaande periode



(1) De cijfers hebben betrekking op het gehele Middellandse-Zeegebied

Middellandse Zee (West)

Kaart 4



Kaart 6

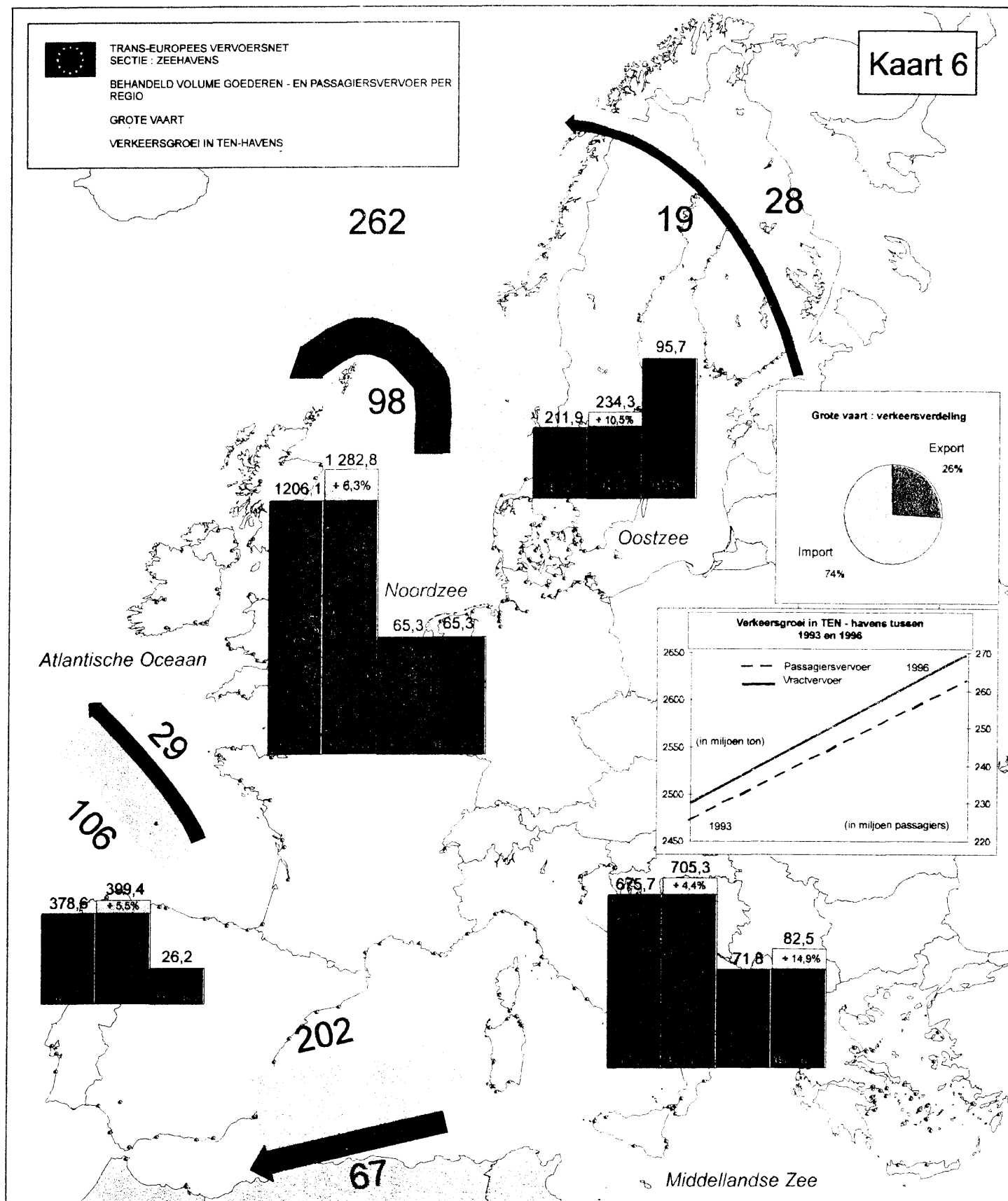


TRANS-EUROPEES VERVOERSNET
SECTIE : ZEEHAVENS

BEHANDELD VOLUME GOEDEREN - EN PASSAGIERSVERVOER PER
REGIO

GROTE VAART

VERKEERSGROEI IN TEN-HAVENS



Passagiersverkeer per jaar per maritieme regio, in 1993 en 1994/95/96 (in miljoen passagiers). Atlantische Oceaan en Oostzee: cijfers voor 1993 niet beschikbaar (1).

Verkeersgroei tussen 1993 en 1996 in de verschillende maritieme regio's - in % - (1)

(1) Bij de raming van de verkeersgroei in de verschillende regio's tussen 1993 en 1996 is uitgegaan van de havens waarvan voor 1993 en 1996 verkeersgegevens beschikbaar waren. De cijfers voor de verschillende maritieme regio's hebben dus geen betrekking op het totale verkeer in de regio.

Goederenoverslag per jaar per maritieme regio in 1993 en 1995/96 (in miljoen ton). Voor het Middellandse-Zeegebied hebben de cijfers betrekking op 1996 en 1995 (1)

Grote vaart (raming verkeersstromen 1993)

Haven

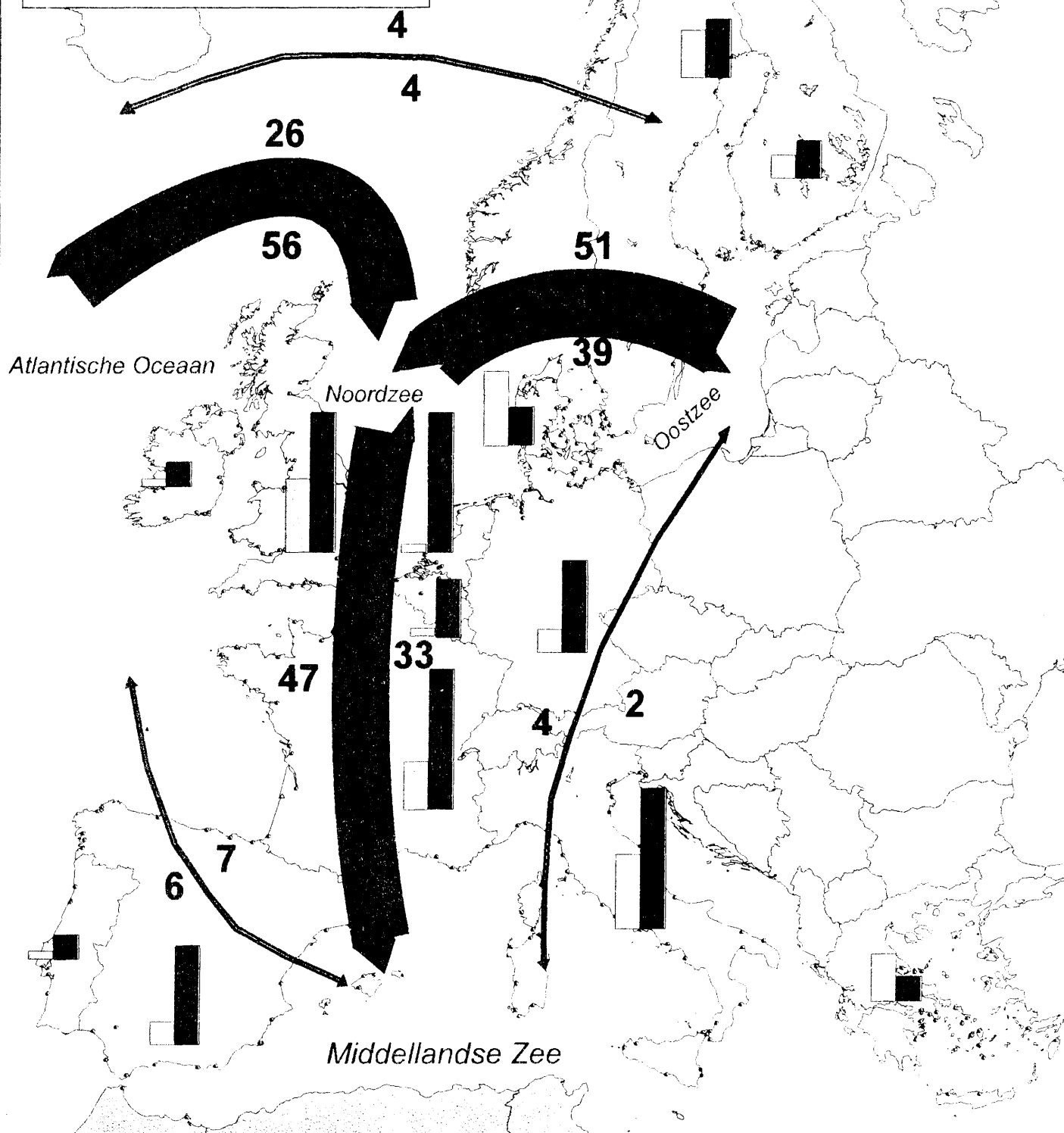


TRANS-EUROPEES VERVOERSNET
SECTIE: ZEEHAVENS

BEHANDELD VOLUME GOEDEREN EN PASSAGIERSTRAJECTEN
PER LAND IN 1996⁽¹⁾

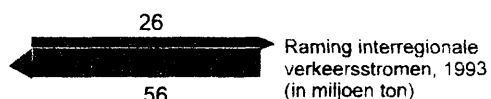
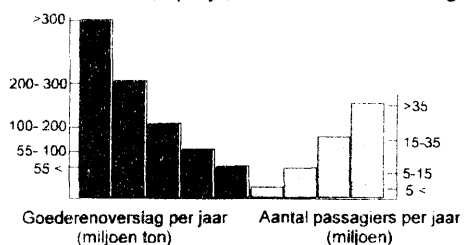
RAMING GOEDERENSTROOM TUSSEN DE VERSCHILLENDE
MARITIEME REGIO'S IN 1993

Kaart 7



BEHANDELD VOLUME GOEDEREN EN PASSAGIERSTRAJECTEN PER LAND (1)

(1) Cijfers voor Griekenland: 1994; Spanje, Italië en VK: 1995; overige landen: 1996.



● Haven

BIJLAGE III: AANREKENING VAN HAVENKOSTEN

Een toekomstig communautair kader voor de aanrekening van havenkosten moet tenminste in overeenstemming zijn met de drie volgende doelstellingen:

- economische efficiëntie
- eerlijke behandeling van goed ontwikkelde en minder ontwikkelde havens
- beleid ter bevordering van de cohesie

Het is wellicht niet mogelijk om in gelijke mate aan deze drie doelstellingen te beantwoorden, maar in een toekomstig kader moet er in ieder geval op een evenwichtige manier rekening mee worden gehouden. Hieronder worden de genoemde doelstellingen nader uiteengezet en toegelicht.

Economische efficiëntie

Vanuit het oogpunt van economische efficiëntie moeten prijzen worden vastgesteld op basis van de marginale kosten, zodat de havengebruikers kunnen zien welke kosten hun individuele vervoerbeslissingen voor de maatschappij als geheel met zich meebrengen. Wanneer de prijzen in alle vervoertakken op dezelfde manier worden vastgesteld, resulteert dit in een optimale (namelijk een zo voordelig mogelijke) verdeling van het verkeer tussen de vervoertakken. Bovendien zou de toepassing van dit beginsel leiden tot een optimale verkeersverdeling tussen de havens, waardoor de kosten van het beheer van het zeevervoer voor de gehele Unie worden geminimaliseerd. Voor projecten, evenals voor andere infrastructuur, geldt echter dat het grootste deel van de totale kosten bestaat uit kapitaalinvesteringen en niet uit exploitatiekosten. De toepassing van het marginale-kostprijsbeginsel zou er dan ook toe kunnen leiden dat als gevolg van overcapaciteit of concurrentie alleen de marginale kosten op korte termijn (d.w.z. de exploitatiekosten) worden aangerekend. In dit geval worden de kosten van investeringen uit het verleden niet geheel terugverdiend. Of de kosten van toekomstige investeringen al dan niet volledig worden gedekt door prijsstelling op basis van de marginale kosten, hangt af van de specifieke wijze waarop dit beginsel wordt toegepast.

Er wordt wel eens gesteld dat economische efficiëntie in de havensector het best kan worden gerealiseerd indien de investeringen in haveninfrastructuur op de vraag zijn afgestemd, en dat het daarvoor noodzakelijk is dat alle aan investeringen verbonden kosten worden terugverdiend van de gebruikers. Volledige kostenterugwinning kan in beginsel worden gewaarborgd wanneer de investeringen uit het verleden in aanmerking worden genomen (b.v. met aanrekening van gemiddelde kosten). Een op marginale kosten gebaseerde prijsstelling, waarin naast de exploitatie- en de externe kosten ook nieuwe investeringen in aanmerking worden genomen, kan een belangrijke bijdrage aan kostenterugwinning leveren, terwijl de investeringen die in het verleden in de haven zijn gedaan buiten beschouwing kunnen worden gelaten.

Eerlijke behandeling van goed ontwikkelde en minder ontwikkelde havens

De plotselinge invoering van een op economische efficiëntie gebaseerd aanrekeningsbeginsel kan echter tot oneerlijke situaties tussen havens leiden, als gevolg van het feit dat deze zich in het verleden op verschillende wijze hebben ontwikkeld. Daarom valt er iets voor te zeggen om een communautair systeem voor de aanrekening van havenkosten in te voeren in combinatie met regels die een oneerlijke behandeling van nieuwe havens of havens met een grote ontwikkelingsachterstand voorkomen. De achterliggende gedachte is dat, toen er nog geen communautair heffingsstelsel bestond, de "goed ontwikkelde" havens de gelegenheid hebben gehad om dankzij overheidssteun sterk uit te breiden, en dat "nieuwe" of "minder ontwikkelde" havens (wellicht tijdelijk) ook die mogelijkheid moet worden geboden in het kader van het communautaire aanrekeningssysteem. Afgezien van de positieve aspecten van dit "gelijkheidsbeginsel", gaat een dergelijke benadering ten

koste van de economische efficiëntie, aangezien er in “goed ontwikkelde” havens capaciteit beschikbaar is die tegen lagere kosten kan worden gebruikt, zelfs wanneer rekening wordt gehouden met de kosten van een langere reis naar de havens in kwestie. Capaciteitsuitbreiding lijkt onnodig zolang de bestaande capaciteit niet beter wordt benut. Om toch enigszins aan het gelijkheidsbeginsel tegemoet te komen, kan het nieuwe aanrekeningskader geleidelijk worden ingevoerd (waarbij een al te lange overgangperiode overigens negatieve effecten zou kunnen hebben). Bovendien valt het verschil tussen goed ontwikkelde en minder ontwikkelde havens waarschijnlijk in veel gevallen samen met de cohesie-indeling, zodat de speciale regelingen voor havens van doelstelling 1- en cohesieregio's ook ten bate van “nieuwe” havens kunnen worden gevolgd.

Cohesiebeleid

Teneinde de cohesie in de Gemeenschap te bevorderen, mag er op grond van de staatssteunregels in minder ontwikkelde regio's meer overheidssteun voor investeringen worden gegeven dan in de rest van de Gemeenschap. Deze benadering kan ook worden gevolgd in het aanrekeningssysteem voor havenkosten, bijvoorbeeld door havens in doelstelling 1- en cohesieregio's gedeeltelijk vrij te stellen van de aanrekeningsregels. Het is duidelijk dat de mate waarin dergelijke vrijstellingen worden goedgekeurd, moet worden afgewogen tegen het mogelijke verstorende effect ervan op de mededinging in de havensector en op de economische efficiëntie.

Een mogelijk vervolg

Uit deze analyse blijkt dat verschillende doelstellingen uiteenlopende implicaties hebben voor de ontwikkeling van een communautair prijsstellingssysteem. De in het Groenboek bepleite benadering bestaat erin dat de haventarieven geleidelijk worden afgestemd op de marginale kosten, en dat de kosten van nieuwe investeringen, naast de exploitatiekosten en de externe kosten, worden terugverdiend, waarbij er overigens gedeeltelijke vrijstellingen mogelijk zijn voor doelstelling 1- en cohesieregio's. Met deze benadering kunnen de verschillende doelstellingen, die tot op zekere hoogte onverenigbaar zijn, op een evenwichtige manier worden nagestreefd.

Er moet een operationele methode worden ontwikkeld voor de definitie en de toepassing van het beginsel van de prijsstelling op basis van de marginale kosten. Dit kan bijvoorbeeld worden gedaan door de haventarieven te baseren op een berekening van de kosten per vervoereenheid bij een verwachte toename van de in een haven behandelde volumes met een bepaald percentage (dat naargelang het type haven kan variëren). In dit geval moet een oplossing worden gevonden voor het probleem van de verdeling van de vaste kosten over de havengebruikers. Een andere mogelijkheid is dat een dergelijke berekening voor een beperkte periode wordt gemaakt (b.v. vijf jaar). Een derde mogelijkheid is dat haventarieven de exploitatiekosten en de kapitaalkosten van na een bepaalde datum gedane investeringen volledig dekken. Hiervoor moeten wellicht gegevens over de waardevermindering van de investeringen worden verzameld.

ISSN 0254-1513

COM(97) 678 def.

DOCUMENTEN

NL

07 13 11

Catalogusnummer : CB-CO-97-738-NL-C

ISBN 92-78-29759-3

Bureau voor officiële publikaties der Europese Gemeenschappen

L-2985 Luxemburg