Vlaams Parlement

stuk **2147** (2012-2013) – Nr. 1
ingediend op 9 juli 2013 (2012-2013)

Voorstel van resolutie

van mevrouw Caroline Bastiaens en de heren Jan Roegiers, Jan Peumans, Sas van Rouveroij, Björn Rzoska, Peter Reekmans en Dirk de Kort

betreffende bedenkingen inzake subsidiariteit in verband met het voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad tot vaststelling van een kader voor de toegang tot de markt voor havendiensten en de financiële transparantie van havens (COM (2013) 296)

verzendcode: IED

TOELICHTING

De Europese Commissie (EC) verantwoordt de opmaak van een Europees wetgevend instrument betreffende het havenbeleid vanuit de overweging dat lidstaten op zich onvoldoende een gelijk speelveld binnen de Europese havensector kunnen waarborgen. Daartoe wordt gewezen op de uitgesproken internationale dimensie van de havensector, het lidstaatoverschrijdend karakter van veel goederenstromen en, daarmee nauw samenhangend, het gegeven dat havens die op dezelfde Europese corridor gelegen zijn vaak tot andere lidstaten behoren. De Europese Commissie focust, ter verantwoording van de voorliggende ontwerpverordening, m.a.w. in hoofdzaak op eerlijke concurrentie tussen havens. Tegelijk erkent de Europese Commissie evenwel de specificiteit van Europese havens en de traditie van lokale inbedding.

Er zijn inderdaad redenen om de lat meer gelijk te leggen tussen lidstaten, en met name tussen havenbeheerders uit verschillende lidstaten. Op het vlak van markttoegang en (transparante) financiële stromen bestaan significante verschillen. Vanuit Vlaams perspectief echter merken we op dat vandaag reeds een robuust, door Europa gelegitimeerd decretaal kader bestaat dat de vier havenbedrijven/havenbeheerders aan gelijke en uniforme regels inzake transparantie en non-discriminatoire behandeling van havengebruikers onderwerpt en er mee helpt voor zorgen dat ondernemingen actief binnen het havengebeuren aan normale marktvoorwaarden kunnen opereren, en dit zowel tussen als binnen de Vlaamse havens. Vanuit deze Vlaamse context zouden dus vragen kunnen gesteld worden bij de verenigbaarheid van een Europese havenverordening met het subsidiariteitsbeginsel, of minstens bij het proportioneel karakter van rechtstreeks ingrijpende Europese regels betreffende markttoegang, financiering en de discretionaire bevoegdheid van lokale havenbesturen.

De Europese ontwerpverordening oogt inhoudelijk weliswaar eerder als een mengvorm tussen een instrument met rechtstreeks bindende werking in de lidstaten (verordening) en een Europeesrechtelijk kader dat omzetting op lidstaatniveau behoeft (richtlijn). Enerzijds zou dit gegeven afbreuk kunnen doen aan de doelstelling om een gelijker speelveld tussen Europese havens te creëren. Anderzijds kan het de ruimte bieden binnen Vlaanderen om de bestaande bevoegdheden en vrijheden uit het Havendecreet die aan de havenbeheerders zijn toegewezen, verder te legitimeren en de toekomstige Europese bepalingen te implementeren op een wijze die werkbaar is en rekening houdt met de specifieke Vlaamse context.

De vrijheid om overheidstaken te definiëren

Het principe van de vrije markttoegang zoals geregeld in de ontwerpverordening moet ingevuld worden onverminderd de vrijheid om als overheidsinstantie – i.c. de havenbeheerder of de Vlaamse overheid voor taken die binnen haar bevoegdheid vallen – bepaalde taken al dan niet als wezenlijk overheidsprerogatief te (blijven) organiseren. Ook ten aanzien van de dienstverleningsactiviteiten die qua functionele omschrijving binnen het toepassingsgebied van de ontwerpverordening vallen, moet de bevoegde overheid de discretionaire beoordelingsvrijheid blijven behouden om deze, indien nodig, als essentiële taken van algemeen belang te kwalificeren en te organiseren. M.a.w. indien daar gegronde redenen voor zijn die verband houden met het openbaar belang, moet een overheid ook deze diensten als niet-economische activiteiten kunnen organiseren, d.w.z. gemotiveerd kunnen beslissen dat er geen markt bestaat dan wel moet worden gecreëerd voor de betrokken dienst of activiteit.

De ontwerpverordening sluit dit niet expliciet uit, maar lijkt er toch minstens impliciet vanuit te gaan dat de diensten binnen haar toepassingsgebied als economische diensten te

kwalificeren zijn, m.a.w. diensten die op een relevante markt tegen betaling worden aangeboden door één of meerdere spelers. In die laatste mate lijkt de ontwerpverordening in strijd met de vrijheden, vastgelegd in het EU-verdrag en bijhorende protocol; met name protocol 26, artikel 2:

"De bepalingen van de Verdragen doen op generlei wijze afbreuk aan de bevoegdheid van de lidstaten om niet-economische diensten van algemeen belang te verrichten, te doen verrichten en te organiseren.".

Het verdient aanbeveling dat de ontwerpverordening uitdrukkelijk wordt gekaderd binnen de hogere bestaande rechtsnormen. Slechts in de mate dat de genoemde essentiële keuzevrijheid voor territoriaal bevoegde overheden wordt erkend, kan de ontwerpverordening de toets aan het subsidiariteitsbeginsel doorstaan.

Binnen de Vlaamse context is op te merken dat havenbedrijven decretaal worden betiteld als publiekrechtelijke overheden die exclusief bevoegd zijn om de havenbestuurlijke bevoegdheden – waaronder de organisatie van havengebonden diensten – uit te oefenen.

De vrijheid om een commerciële strategie te voeren

Anderzijds moet de autonomie van de Vlaamse havenbedrijven om, binnen het geldende wettelijke kader en in overeenstemming met hun statuten, hun tariefbeleid uit te stippelen gevrijwaard blijven. In artikel 14.3 van de ontwerpverordening lijkt dit principe vervat te zitten.

Tegelijk echter dreigen de twee navolgende bepalingen dit principe, dat uitdrukkelijk verankerd zit in het Vlaamse Havendecreet, uit te hollen.

Enerzijds bepaalt artikel 14.4 met name dat differentiatie in tarieven slechts vanuit een zeer beperkt aantal criteria (frequentie, efficiënt infrastructuurgebruik, shortseashipping, milieuperformantie) kan worden gemotiveerd. Het is hoogst twijfelachtig of alle legitieme redenen tot differentiatie die zich aanbieden vanuit het oogpunt van een economische strategie die flexibel wil inspelen op opportuniteiten, tot deze categorieën te herleiden zijn. Zeker wanneer een voldoende graad van transparantie ten aanzien van het tariefbeleid wordt gewaarborgd, kan dit daarom worden aanzien als een te vergaande inmenging van Europa in de manier waarop havenautoriteiten hun tariefbeleid vormgeven. Daarmee rechtstreeks verband houdend, is het nodig dat de onderlinge samenhang wordt uitgeklaard tussen de principiële autonomie van havenautoriteiten om structuur en niveau van de haventarieven te bepalen (artikel 14.3) versus de enge differentiatiecriteria (artikel 14.4). Artikel 14.4 kan het basisbeginsel niet onredelijk uithollen. Om dit te vermijden zou verduidelijkt moeten worden dat reliëf tussen objectief verschillende categorieën van maritieme trafiek wezenlijk onderdeel kan uitmaken van de autonome bevoegdheid van havenautoriteiten tot het vastleggen van de structuur van haveninfrastructuurtarieven.

Anderzijds bieden artikel 14.5 juncto artikel 21 een ruime delegatiebevoegdheid aan de Europese Commissie inzake het concretiseren van de wijze waarop differentiatiemodaliteiten worden toegepast. Hiermee dreigt niet enkel een bijkomende uitholling van genoemde autonomie, tevens wordt een belangrijke wetgevende taak doorgeschoven naar een uitvoerende instantie als de EC (democratisch deficit). Zeker op het vlak van tariefbeleid lijken substantiële gedelegeerde bevoegdheden in hoofde van de EC niet aanvaardbaar.

De figuur van de 'independent supervisory body'

De ruime toezichtsbevoegdheden die conform artikel 17 worden toebedeeld aan het onafhankelijk toezichtsorgaan dat door lidstaten moet worden geïnstalleerd met het oog op de naleving van de verordening, kan enerzijds afbreuk doen aan de gebiedsgebonden

beheersautonomie die in het Vlaamse rechtskader aan havenbesturen is toebedeeld, en houdt anderzijds de dreiging in van een sterk bureaucratische klachtencultuur. Het Vlaamse toezichtsmechanisme via het havencommissariaat zou, uitgaande van de ontwerpverordening, in elk geval decretaal moeten worden bijgeschaafd (verruimd). Hier rijst vooral de vraag naar proportionaliteit van de Europese eisen ten aanzien van een systeem dat zijn deugdelijkheid heeft bewezen.

In dit kader valt op dat de Europese Commissie enerzijds de ambitie koestert om het Europees havenlandschap op uniforme wijze te reguleren, maar anderzijds het toezicht op de naleving én de handhaving quasi volledig naar het lidstaatniveau doorschuift. Wat dit laatste betreft, is te verwijzen naar artikel 20, dat de lidstaten een zeer ruime vrijheidsgraad geeft om een passend sanctieregime te voorzien. Bekeken vanuit het subsidiariteitsbeginsel oogt dit als een onevenwicht.

Caroline BASTIAENS

Jan ROEGIERS

Jan PEUMANS

Sas VAN ROUVEROIJ

Björn RZOSKA

Peter REEKMANS

Dirk DE KORT

VOORSTEL VAN RESOLUTIE

Het Vlaams Parlement,

– na een analyse van het voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad tot vaststelling van een kader voor de toegang tot de markt voor havendiensten en de financiële transparantie van havens (COM (2013) 296) en een gedachtewisseling met de gedelegeerd bestuurders van de Vlaamse havens over dit voorstel in de Commissie voor Mobiliteit en Openbare Werken op 27 juni 2013;

– is van oordeel dat het voorstel in overeenstemming is met het subsidiariteitsbeginsel bedoeld in artikel 5.3 van het Verdrag van de Europese Unie, op voorwaarde dat tegemoetgekomen wordt aan de volgende overwegingen:
  1° het voorstel voor een verordening dient de reeds door de Europese Commissie gelegitimeerde good practice van het Vlaamse havenbeheer in beginsel onverlet te laten;
  2° de verordening mag geen afbreuk doen aan de essentiële vrijheid van overheden, inclusief de Vlaamse havenautoriteiten, om havendiensten als overheidstaken te organiseren indien daartoe gegronde redenen bestaan die het algemeen belang raken;
  3° aan de havenautoriteiten mag daarbij geenszins de ruimte ontnomen worden om een flexibele economische strategie te ontwikkelen, in het bijzonder wat hun tariefbeleid betreft;
  4° betreffende het toezichtsorgaan moet aan de lidstaten en het Vlaamse Gewest voldoende ruimte gelaten worden om dit op een passende, proportionele wijze in te vullen zonder dat dit tot een bureaucratische klachtencultuur zou leiden;

– verzoekt de Europese Commissie in het kader van de politieke dialoog rekening te houden met bovenvermelde overwegingen;

– vraagt de Vlaamse Regering bij de onderhandelingen over het voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad tot vaststelling van een kader voor de toegang tot de markt voor havendiensten en de financiële transparantie van havens (COM (2013) 296) rekening te houden met bovenvermelde overwegingen.

Caroline BASTIAENS

Jan ROEGIERS

Jan PEUMANS

Sas VAN ROUVEROIJ

Björn RZOSKA

Peter REEKMANS

Dirk DE KORT