



Vlaams
Parlement

stuk **2137** (2012-2013) – Nr. 1
ingediend op 3 juli 2013 (2012-2013)

Gedachtewisseling

over het voorstel van de Europese Commissie
voor een verordening tot vaststelling
van een kader voor de toegang
tot de markt voor havendiensten
en de financiële transparantie van havens

Verslag

namens de Commissie voor Mobiliteit en Openbare Werken
uitgebracht door mevrouw Caroline Bastiaens

Samenstelling van de commissie:

Voorzitter: de heer Jan Peumans.

Vaste leden:

mevrouw Karin Brouwers, de heer Dirk de Kort, de dames Els Kindt, Griet Smaers;
de heren Pieter Huybrechts, Jan Penris, mevrouw Marleen Van den Eynde;
de heren Filip Anthuenis, Marino Keulen;
de heren Steve D'Hulster, Jan Roegiers;
mevrouw Lies Jans, de heer Jan Peumans;
de heer Peter Reekmans;
de heer Björn Rzoska.

Plaatsvervangers:

mevrouw Caroline Bastiaens, de heren Ward Kennes, Johan Sauwens, Marc Van de Vijver;
mevrouw Agnes Bruyninckx-Vandenhoudt, de heer Johan Deckmyn, mevrouw Katleen Martens;
de dames Annick De Ridder, Lydia Peeters;
mevrouw Michèle Hostekint, de heer Bart Martens;
de heer Bart De Wever, mevrouw Tine Eerlingen;
de heer Lode Vereeck;
de heer Dirk Peeters.

INHOUD

1. Toelichting door de heer Luk Van Looy, Dienst Europa	4
2. Toelichting door de heer Simon Vandecasteele, Vlaams-Europees Verbindingsagentschap.....	5
3. Toelichting door de heer Eddy Bruyninckx, gedelegeerd bestuurder van het Gemeentelijk Havenbedrijf Antwerpen	6
4. Bespreking	6
Bijlage: zie dossierpagina op www.vlaamsparlement.be	

De Commissie voor Mobiliteit en Openbare Werken hield op 27 juni 2013 een gedachtewisseling met de heer Eddy Bruyninckx, gedelegeerd bestuurder van het Gemeentelijk Havenbedrijf Antwerpen, over het voorstel van de Europese Commissie voor een verordening tot vaststelling van een kader voor de toegang tot de markt voor havendiensten en de financiële transparantie van havens en dit met het oog op het eventueel formuleren van een voorstel van gemotiveerd subsidiariteitsadvies.

De gedachtewisseling werd ingeleid door de heer Luk Van Looy van de Dienst Europa van het Vlaams Parlement die in het kort de aanleiding voor het rondzenden van dit voorstel van de Europese Commissie schetste evenals enkele bijzonderheden aangaande de procedure van een voorstel van gemotiveerd subsidiariteitsadvies. Aansluitend gaf de heer Simon Vandecasteele, verbindingsagent van het Vlaams-Europees Verbindingsagentschap (vleva), een korte toelichting bij het voorstel van de Europese Commissie.

De PowerPointpresentatie van de heer Simon Vandecasteele is te raadplegen op de [dossierpagina](#) van dit stuk op www.vlaamsparlement.be.

1. Toelichting door de heer Luk Van Looy, Dienst Europa

De heer *Luk Van Looy* schetst de aanleiding van deze vergadering. Het dossier is geïnitieerd door de Dienst Europa, dit in navolging van het eerste subsidiariteitsadvies van 8 mei 2013¹. Het Vlaams Parlement maakt immers deel uit van een netwerk binnen het Comité van de Regio's dat zich bezighoudt met subsidiariteitsonderzoek. Sinds het Verdrag van Lissabon heeft het Comité van de Regio's meer bevoegdheden gekregen inzake subsidiariteitsonderzoek en heeft het zijn activiteiten aangescherpt. Sinds vorig jaar is er een politieke stuurgroep die de prioriteiten vastlegt in het Comité van de Regio's en de leden van het netwerk, waaronder een reeks regionale parlementen in Europa, ertoe aanzet de prioritaire dossiers te behandelen. Een van de vijf prioritaire dossiers is dit voorstel van verordening over de havens. De Dienst Europa heeft aldus het initiatief genomen het parlement hierop te attenderen.

Het Vlaams Parlement kan in een dubbele hoedanigheid optreden. Enerzijds maakt het zoals gesteld deel uit van het Comité van de Regio's. Anderzijds kan het Vlaams Parlement, als 'kamer' van het Belgisch parlementair stelsel, ook een negatieve subsidiariteitsstem uitbrengen in het kader van de gele en oranje kaartprocedure. De termijnen zijn echter kort, 30 juli is de deadline. Na dit debat kan een parlements lid wel een voorstel van gemotiveerd subsidiariteitsadvies indienen dat dan rechtstreeks in plenaire vergadering moet worden behandeld. Voor een grondige behandeling in commissie, die het Reglement eigenlijk voorschrijft, is er geen tijd meer. Dus enkel de spoedprocedure is nog mogelijk, zoals ook het geval was met het vorige advies, maar daartoe moet dus nog een parlements lid het initiatief nemen.

De heer Van Looy verduidelijkt nog dat van de zeven leden van het netwerk er al enkele een negatief advies uitbrachten, waaronder Zweden en Frankrijk. Het Nederlandse parlement behandelt de zaak op 2 juli, het Poolse op 3 juli. Ook in Finland en Duitsland lopen de besprekingen.

De heer *Dries Bergen* van de Dienst Europa vult aan met te stellen dat België 2 stemmen heeft en de leden aldus hun fractiegenoten in de Kamer kunnen aanspreken om ook daar een voorstel van gemotiveerd subsidiariteitsadvies in te dienen. Verder stelt hij dat het

¹ Zie het 'voorstel van gemotiveerd subsidiariteitsadvies van mevrouw Fientje Moerman en de heren Matthias Diependaele, Sas van Rouvoij, Lode Vereeck en Koen Van den Heuvel over het voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad tot vaststelling van een kader voor maritieme ruimtelijke ordening en geïntegreerd kustbeheer' (*Parl.St.* VI.Parl. 2012-13, nr. 2038).

mede vanuit politiek oogpunt aangewezen is dat de fracties het initiatief nemen en niet de diensten.

2. Toelichting door de heer Simon Vandecasteele, Vlaams-Europees Verbindingsagentschap

De heer *Simon Vandecasteele*, verbindingsagent bij het Vlaams-Europees Verbindingsagentschap, verduidelijkt dat hij in de eerste plaats verslag uitbrengt van een informatievergadering over het voorstel die het vleva op 25 juni heeft georganiseerd.

Vooraf wijst hij erop dat Europa werkt aan de volgende meerjarenprogramma's en dat er vandaag een akkoord bereikt is over de meerjarenbegroting. Als het met transport te maken heeft, zoals dit havenpakket, valt het onder het Trans-Europees Netwerk voor Transport (TEN-T). In dat transeuropese transportnetwerk zijn 319 prioritaire havens in Europa geselecteerd.

De Europese Commissie heeft het voorliggende havenpakket aangenomen op 23 mei 2013. Het pakket bestaat uit twee onderdelen. Vooreerst is er een mededeling, die dus onder softlaw valt en niet afdwingbaar is, onder meer over het inzetten van de havens voor onderzoek, innovatie en groene initiatieven. Het tweede deel is een voorstel tot verordening, die eens aangenomen door de Raad en het Europees Parlement, bindend is voor de lidstaten. De vertegenwoordiger van MOW (het beleidsdomein Mobiliteit en Openbare Werken) op de informatievergadering merkte evenwel op dat het voorstel vaag geformuleerd is en aan de lidstaten een ruime speelruimte overlaat, hetgeen niet gebruikelijk is voor een verordening.

De tekst zelf van het voorstel van verordening is zeer kort. De Europese Commissie is niet aan haar proefstuk toe voor de liberalisering van de havens. Gezien het grote protest vorige keer, is ze nu zeer voorzichtig tewerk gegaan.

Wat het toepassingsgebied betreft, geldt de regeling minstens voor de 319 prioritaire havens, maar de lidstaten kunnen ze ook toepassen op andere havens. Ze slaat op volgende diensten: bunkering, vrachtafhandeling, baggeren, afmeren, passagiersdiensten, havenontvangstvoorzieningen, loodsen en slepen. Twee diensten worden uitgesloten uit het tweede hoofdstuk over markttoegang: cargo- en passagiersdiensten. Dat zijn dan ook de meest gevoelige dossiers.

Wat de markttoegang betreft, zegt het voorstel dat de diensten opengesteld moeten worden, maar een lidstaat kan wel minimumeisen opleggen. Het aantal aanbieders kan ook beperkt worden. Voorts gelden openbardienstverplichtingen: de diensten moeten voor iedereen beschikbaar zijn en zo goedkoop mogelijk gehouden worden. Dan is er nog een uitzonderingsclausule voor de interne exploitant. Als de Vlaamse overheid bijvoorbeeld de baggerwerken betaalt, is de richtlijn daar niet op van toepassing. Het betreft dus geen 'wilde liberalisering'. Lidstaten behouden heel wat mogelijkheden.

Het derde hoofdstuk gaat over financiële transparantie en autonomie. De havenautoriteiten beslissen zelf, op een transparante manier, over de heffingen. Ze krijgen ook de mogelijkheid om gedifferentieerd te heffen en bijvoorbeeld milieuvriendelijke schepen aan een lager tarief gebruik te laten maken van hun infrastructuur.

Bij de algemene en slotbepalingen staat dat de havengebruikers jaarlijks en de andere stakeholders regelmatig geconsulteerd worden. Geschillen zullen beslecht worden door een onafhankelijke toezichthoudende instantie. De Europese Commissie laat de keuze over aan de lidstaten over welke en hoeveel organen daartoe aangeduid worden.

De heer Vandecasteele stelt dat op de infosessie bleek dat het pakket algemeen positief onthaald wordt. De rol van de havens wordt immers erkend en de netelige kwesties vallen

niet onder het voorstel. De administratie laat weten dat de nieuwe regeling amper aanpassingen van het Vlaams Havendecreet zal vergen. Ook het Europees Parlement is relatief positief. Als de procedure vlot verloopt, kan de verordening tegen februari/maart 2014 rond zijn. Vleva zal in het najaar zijn leden helpen om contacten te leggen met parlementsleden om in de kwestie de Vlaamse belangen te verdedigen.

3. Toelichting door de heer Eddy Bruyninckx, gedelegeerd bestuurder van het Gemeentelijk Havenbedrijf Antwerpen

De heer *Eddy Bruyninckx* spreekt namens de Vlaamse Havens. Hoewel er nog geen volledige impactanalyse is, kan hij wel al enkele opvallende aspecten belichten. De volledige impactanalyse wordt maandag door de raad van bestuur besproken.

Hoewel de maatregel formeel als een verordening verpakt wordt, bevat hij heel wat richtlijnkenmerkende, in de zin dat er heel wat aan de lidstaten wordt overgelaten.

Het voorstel heeft ook een artificieel karakter, zeker gezien de wijze waarop de Vlaamse en Nederlandse havens georganiseerd zijn. De markttoegankelijkheid is daar immers al een feit, terwijl sommige andere havens, zelfs in de TEN-T, gekarakteriseerd worden als zeer gesloten dienstverlening georganiseerd door de haven zelf, waar er geen markttoegankelijkheid is voor andere partijen. Anderzijds is het streven naar een level playing field gerechtvaardigd, vooral voor havens in dezelfde corridor.

Toch baren bepaalde aspecten zorgen. Europa mag dan wel de autonomie van de havens erkennen, de havens mogen en moeten ook een commerciële strategie voeren, waarbij de opgesomde redenen voor differentiatie de frequentie, de milieuoverwegingen, shortsea-shipping en efficiëntie zijn. De haven van Rotterdam heeft hier zeer zwaar tegen geprotesteerd omdat ze vermoedt dat het de enige redenen tot differentiatie zullen zijn. Gebrek aan flexibiliteit en aan vrijheid van handelen hinderen de commerciële slagkracht waardoor het moeilijker is om grote projecten binnen te halen. De spreker besluit dat er nog te veel onduidelijkheden zijn om de volledige impact te kunnen beoordelen.

4. Bespreking

Mevrouw *Caroline Bastiaens* vraagt of het level playing field wel kan bereikt worden als de lidstaten nog zoveel zelf kunnen bepalen, en dit ondanks het feit dat het een verordening betreft. Bij het opstellen van een advies zal dan ook een keuze moeten worden gemaakt: vragen we meer verduidelijking of stellen we ons tevreden met de vage begrippen die nog kunnen worden ingevuld?

De heer *Jan Penris* wijst op de decreten waarin Vlaanderen de regels bepaalt voor loods- en sleepdiensten. Vlaanderen heeft tradities die de havens geen windeieren leggen. Antwerpen heeft trouwe en goede dienstverleners, sleepdiensten, loods- en meerdiensten. Hij pleit ervoor om Europa duidelijk te maken dat het niet over bepaalde grenzen kan gaan.

De heer *Sas van Rouveroy* herinnert eraan dat het eerste havenpakket van 2001 geëindigd is op de eerste pan-Europese staking van dokwerkers. Het tweede havenpakket in 2004 is eveneens schielijk ten onder gegaan. De derde poging nu is een afgezwakte versie, die met geen woord rept over havenarbeid. En toch blijft de heer Penris eurosceptisch!

Financiële transparantie is niet evident, zelfs al niet tussen de Vlaamse havens. Het lid vraagt daar wat meer uitleg over. Goederenafhandeling en passagiersdiensten vallen niet onder het voorstel en ook de andere bepalingen zijn weinig verstrekkend. Dat het positief onthaald wordt, wekt dan ook geen verwondering. De bevindingen van de raad van bestuur van de Antwerpse haven zullen het parlement allicht niet tijdig bereiken. De timing om bezwaar te laten horen, is immers krap.

Daarom vraagt hij toch al wat duidelijkheid over sommige aspecten. De Europese Commissie geeft twee grote redenen voor het voorstel en staat dat telkens met enkele argumenten. De eerste reden zijn de suboptimale havendiensten en werkzaamheden in bepaalde TEN-T-havens. Het lid vraagt de sprekers hun mening over de toepasbaarheid in Vlaanderen van het eerste argument: veel havendiensten zijn ten gevolge van markttoegangsbeperkingen slechts in beperkte mate blootgesteld aan concurrentiedruk. Blijkt in Vlaanderen voorts ook dat mono- of oligopolies, hoewel ze in bepaalde situaties gerechtvaardigd zijn, toch tot marktmisbruik kunnen leiden? Dat is immers het volgende Europese argument. In sommige havens worden gebruikers volgens Europa tot slot geconfronteerd met te grote administratieve lasten onder andere door een gebrek aan coördinatie binnen de haven.

De tweede reden is dat de havenbeheerskaders niet in alle TEN-T-zeehavens aantrekkelijk genoeg zijn voor investeerders. Bij die reden heeft de Europese Commissie vier afwegingen: de rechtsonzekerheid, de behoefte aan een betere infrastructuurplanning, onduidelijke financiële betrekkingen tussen overheden, havenautoriteiten en aanbieders van havendiensten, beperkte autonomie van havens om infrastructuurheffingen op te leggen. Hoe denken de Vlaamse havens over die afwegingen?

Ook de heer *Björn Rzoska* informeert naar de mening van de heer Bruyninckx over de transparantie. Uit de presentaties op de website van vleva leidt de spreker af dat de vertegenwoordigers van andere havens gematigd positief waren. Het lid meent begrepen te hebben dat ook de Vlaamse havens de positieve aspecten van het voorstel inzien, maar behoedzaam zijn om bepaalde verworvenheden te bewaren. Ze lijken dus niet meteen gewonnen om de verordening tegen te houden.

De heer *Eddy Bruyninckx* stelt dat een antwoord op de vragen van de leden reeds een impactanalyse veronderstelt. Hij toetst de dienstverlening en de monopolies, ook die van de overheid zoals het loodsen, aan drie criteria: professionalisme, betaalbaarheid, beschikbaarheid. Dat laatste aspect lijkt hem het precairst. Als de situatie terug evolueert naar de toestand van voor 2009 zou het beschikbaarheidsprobleem opnieuw wel eens manifest kunnen worden. Nu is dat door de teruggang van de trafieken latent geworden. Voor de twee andere criteria ziet hij in Vlaanderen geen probleem. Waar de markt vrij spel heeft, functioneert ze. Waar er geen marktwerking is, zijn de diensten goed georganiseerd. Die keuze blijft dus gevrijwaard.

Wat de concessietoewijzingen betreft, speelt de rechtsonzekerheid niet in Vlaanderen. Ook niet voor cargo-afhandeling, waar sinds '92 de praxis aangepast is aan de rechtspraak van de Raad van State bij haar vernietiging van de concessietoewijzing van de Europaterminal. Die aangepaste praktijk voor toewijzing van concessies is transparant en nooit gecontesteerd. Ook de vraag naar een duidelijke infrastructuurplanning doet eerder denken aan andere havens, zuidelijke havens waar dat een probleem is. Het Havendecreet is zonder twijfel een best practice voor de verhoudingen tot de overheden en de financiële transparantie. Dat decreet heeft trouwens de zegen van Europa gekregen. De vereisten voor boekhoudkundige transparantie zullen weliswaar tot een andere manier van boekhouden nopen, maar vormen geen probleem voor de havens.

De bepaling over infrastructuurheffingen houdt meer risico's in. Dergelijke heffingen moeten volgens Europa een economische waarde hebben, wat voer biedt voor discussie, het is immers meer dan een loutere kostbenadering. Een terminal gelegen voor de sluizen van een haven heeft bijvoorbeeld een economisch grotere waarde en minder kosten dan een terminal in de achterhaven.

Dat het voorstel de lidstaten een grote vrijheid geeft, ziet de heer Bruyninckx tot slot als een voordeel.

De heer *Luk Van Looy* wijst erop dat een parlementair advies niet negatief hoeft te zijn, een parlement kan ook gewoon argumenten pro en contra aan de Europese Commissie bezorgen. Als het niet concludeert dat er een schending is, dient het subsidiariteitsadvies de vorm van een resolutie aan te nemen.

De heer *Jan Peumans* vraagt de diensten om juridische argumenten en raadgevingen over de procedure. Hij stelt voor om een eventueel parlementair initiatief rechtstreeks in de plenaire vergadering van 10 juli te behandelen. Hij stelt de leden ook voor contact te nemen met hun federale collega's.

De heer *Sas van Rouveroy* wijst de leden en vleva tot slot nog op het recente akkoord tussen de Europese Commissie en het Europees Parlement over Connecting Europe Facility, het financieringsorgaan voor TEN-T, dat veel geld te verdelen heeft.

De *voorzitter* feliciteert tot slot de nog aanwezige leden en laakt dat anderen de zaal complexloos verlaten terwijl er vier havenbazen wel de moeite doen te blijven.

Jan PEUMANS,
voorzitter

Caroline BASTIAENS,
verslaggever