

Voorwoord

Bij koninklijke boodschap van 19 mei 2020¹ is het voorstel van wet houdende uitvoering van Verordening (EU) 2017/352 van het Europees Parlement en de Raad van 15 februari 2017 tot vaststelling van een kader voor het verrichten van haven-diensten en gemeenschappelijke regels inzake de financiële transparantie van havens (*PbEU* 2017, L 57) (Uitvoeringswet EU-zeehavenverordening)² aangeboden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal. De memorie van toelichting,³ die het wetsvoorstel vergezelt, bevat de gronden waarop het rust. De Afdeling advisering van de Raad van State heeft voor de indiening op 27 juni 2019⁴ zijn advies uitgebracht. De Afdeling advisering heeft een aantal bezwaren bij het voorstel en adviseert het voorstel niet bij de Tweede Kamer der Staten-Generaal in te dienen, tenzij het is aangepast. Dit heeft ertoe geleid dat de Minister van Infrastructuur en Waterstaat zowel het voorstel van wet als de memorie van toelichting heeft gewijzigd. De Tweede Kamer heeft op 22 juni 2020 het verslag⁵ waarin vragen en opmerkingen zijn opgenomen uitgebracht. De Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid heeft de vragen beantwoord en is op de opmerkingen ingegaan in de nota naar aanleiding van het verslag⁶ dat op 17 augustus 2020 is uitgebracht. De Tweede Kamer heeft het wetsvoorstel op 27 oktober 2020 besproken,⁷ waarbij een motie is besproken die betrekking heeft op de soevereiniteit en beslissingsbevoegdheid van de Nederlandse havens.⁸ Op 3 november 2020 heeft de Tweede Kamer ingestemd met het voorstel van wet⁹ en is de hiervoor bedoelde motie verworpen.¹⁰ Vervolgens heeft de voorzitter van de Tweede Kamer het gewijzigde voorstel van wet aan de Eerste Kamer gezonden.¹¹ De Eerste Kamer heeft op 14 december 2020 een voorlopig verslag¹² uitgebracht waarin vragen en opmerkingen zijn opgenomen. Minister van Infrastructuur en Waterstaat heeft op 7 januari 2021 in de memorie van antwoord¹³ de vragen beantwoord en is op de opmerkingen ingegaan. Vervolgens heeft de Eerste Kamer op 12 januari 2021 het eindverslag¹⁴ vastgesteld en is het wetsvoorstel op 19 januari 2021 aanvaard¹⁵ zonder dit verder mondeling te hebben behandeld. De Uitvoeringswet EU-zeehavenverordening is op 25 februari 2021 in

1. Zie *Kamerstukken II* 2019/20, 35463, nr. 1.
2. Zie *Kamerstukken II* 2019/20, 35463, nr. 2.
3. Zie *Kamerstukken II* 2019/20, 35463, nr. 3.
4. Zie *Kamerstukken II* 2019/20, 35463, nr. 4.
5. Zie *Kamerstukken II* 2019/20, 35463, nr. 5.
6. Zie *Kamerstukken II* 2019/20, 35463, nr. 6.
7. Zie *Handelingen II* 2020/21, 35463, nr. 16-45, p. 1-3.
8. Zie *Kamerstukken II* 2019/20, 35463, nr. 7.
9. Zie *Handelingen II* 2020/21, 35463, nr. 19-8, p. 1.
10. Zie *Handelingen II* 2020/21, 35463, nr. 19-9, p. 1.
11. Zie *Handelingen II* 2020/21, 35463, nr. 9-7, p. 1.
12. Zie *Kamerstukken I* 2020/21, 35463, nr. A.
13. Zie *Kamerstukken I* 2019/20, 35463, nr. B.
14. Zie *Kamerstukken I* 2019/20, 35463, nr. C.
15. Zie *Handelingen I* 2019/20, 35463, nr. 20-7, p. 1.

het *Staatsblad* geplaatst¹⁶ en is met ingang van 26 februari 2021 in werking getreden.¹⁷

Dit boek behandelt de parlementaire geschiedenis van deze Uitvoeringswet EU-zeehavenverordening waarbij de indeling van de memorie van toelichting leidend is. Dat maakt dat de paragraafindeling van de hoofdstukken 2 en 3 afwijkt van wat gangbaar is. In de marge is aangegeven welk onderdeel van de parlementaire behandeling aan de orde is. Dit boek is een nuttige handleiding voor al diegenen die een rol vervullen bij het verrichten van havendiensten en de financiële relaties tussen overheden enerzijds en havenbeheerders en havendienstverleners anderzijds.

Zoetermeer/Amsterdam, februari 2021

Harry van Drongelen

André van Rijs

16. Zie wet van 20 januari 2021, houdende uitvoering van Verordening (EU) 2017/352 van het Europees Parlement en de Raad van 15 februari 2017 tot vaststelling van een kader voor het verrichten van havendiensten en gemeenschappelijke regels inzake de financiële transparantie van havens (*PbEU* 2017, L 57) (Uitvoeringswet EU-zeehavenverordening), *Stb.* 2021, 94.

17. Zie besluit van 10 februari 2021, houdende de vaststelling van het tijdstip van inwerkingtreding Uitvoeringswet EU-zeehavenverordening, *Stb.* 2021, 95. De inwerkingtreding is de dag na plaatsing van de wet in het *Staatsblad*. De plaatsing is 25 februari 2021, dat maakt dat de inwerkingtreding is met ingang van 26 februari 2021.

Hoofdstuk 1

Introductie

§ 1. Inleiding

MvT
(algemeen)¹⁸

Het voorliggende wetsvoorstel strekt tot uitvoering van Verordening (EU) 2017/352 van het Europees Parlement en de Raad van 15 februari 2017 tot vaststelling van een kader voor het verrichten van havendiensten en gemeenschappelijke regels inzake de financiële transparantie van havens (*PbEU* 2017, L 57) (hierna: zeehavenverordening). De verordening heeft rechtstreekse werking.

De zeehavenverordening geeft een juridisch raamwerk voor de toegang tot de markt voor in de verordening met name genoemde havendiensten en de transparantie van financiële relaties tussen overheden enerzijds en havenbeheerders en havendienstverleners anderzijds.

Alhoewel hetgeen in de zeehavenverordening wordt geregeld, met uitzondering van het klachtrecht, over het algemeen door de mededingingswetgeving in Nederland al gemeen goed is, bevat deze wet de noodzakelijke uitvoerings- en handhavingbepalingen voor een adequate uitvoering van deze verordening. Kabinetsbeleid is implementatiewetgeving zo veel mogelijk lastenluw te laten zijn. In het voorliggende wetsvoorstel wordt daarom ook zo veel mogelijk aangesloten bij de bestaande Nederlandse systematiek.

De verordening is met ingang van 24 maart 2019 van toepassing. In dat verband is het noodzakelijk dat het voorliggende wetsvoorstel ook zo snel mogelijk na die datum in werking zal moeten treden.

De zeehavenverordening is van toepassing op alle zeehavens die deel uitmaken van het trans-Europees vervoersnetwerk, zoals opgenomen in bijlage II bij EU-verordening 1315/2013 (TEN-T verordening) (artikel 1, vierde lid, van de zeehavenverordening). Dat betekent voor Nederland dat de verordening van toepassing is op de havens van Amsterdam, Beverwijk, Delfzijl/Eemshaven, Den Helder, Dordrecht, Eemshaven, Harlingen, Moerdijk, Rotterdam, Terneuzen, Vlissingen, Velsen/IJmuiden, Vlaardingen.

De zeehavenverordening is van toepassing op havendiensten die worden uitgevoerd binnen het havengebied of op de waterweg naar de haven, zoals in het aanloopgebied, vaargeulen of rivieren (zie artikel 1, tweede lid, aanhef van de zeehavenverordening). De volgende diensten worden aangemerkt als havendiensten: bunkeren, vrachtafhandeling, meren, passagiersdiensten, ontvangst van scheepsafval en

18. Zie *Kamerstukken II* 2019/20, 35463, nr. 3, p. 1-2.

ladingresiduen, loodsdiensten en slepen. In de verordening gelden echter per haven dienst uitzonderingen of aangepaste verplichtingen.

Belangrijk is om op te merken dat artikel 9, eerste lid, van de verordening bepaalt dat de gehele verordening de toepassing van de sociale en arbeidsregelgeving onverlet laat.

Verslag¹⁹ De leden van de VVD-fractie lezen in het BNC-fiche van 14 juni 2013²⁰ dat de regering van mening was dat het voorstel destijds een te grote beperking betekende van de commerciële vrijheid van de havenbeheerder en er sprake was van een te zwaar aangezet toezicht op het havenbeheer en de dienstverlening in de zeehavens. Kan de regering toelichten in hoeverre de nu beoogde implementatie en het wetsvoorstel tegemoetkomen aan eerder genoemde bezwaren?

NV²¹ In reactie op de vraag van de leden van de VVD-fractie in hoeverre de nu beoogde uitvoering en het wetsvoorstel tegemoetkomen aan de bezwaren als geformuleerd in het BNC-fiche van 14 juni 2013,²² kan ik u melden dat de regering destijds heeft gereageerd op het initiële voorstel van de Europese Commissie voor een verordening. Nederland was bij de beoordeling van het nieuwe commissievoorstel in 2013 van mening dat in het voorstel een te grote beperking van de commerciële vrijheid van de havenbeheerder en een te zwaar aangezet toezicht op het havenbeheer en de dienstverlening in de zeehavens was opgenomen. In de daarop volgende onderhandelingen tussen de EU-lidstaten is tijdens het Nederlandse voorzitterschap van de Raad van de Europese Unie een akkoord bereikt over de verordening die op de genoemde onderdelen aanzienlijk minder zwaar is aangezet dan het initiële Commissievoorstel. Het Europees Parlement en de Raad hebben vervolgens in eerste lezing ingestemd met de nieuwe verordening. In artikel 13 van deze verordening is opgenomen dat heffingen voor het gebruik van haveninfrastructuur worden bepaald op basis van de eigen commerciële strategie en investeringsplannen van de haven waarbij differentiatie op basis van eigen economische strategie mogelijk is. De in het oorspronkelijke voorstel opgenomen mogelijkheid voor de Commissie om nadere regels te stellen over de hoogte van havengelden is vervallen. Het bezwaar van een te grote beperking van de commerciële vrijheid van de havenbeheerder is hiermee ondervangen. Hetzelfde geldt met betrekking tot het bezwaar tegen de verplichting om een extra toezichthouder aan te stellen met zelfstandige en verdergaande beslissingsbevoegdheid dan de bestaande mededingingsautoriteit. Ook die verplichting is in de uiteindelijke tekst van de verordening niet opgenomen. Hiermee is aan de bezwaren van Nederland op deze punten tegemoet gekomen.

Verslag²³ De leden van de PVV-fractie vragen aan de regering waarom voor de zoveelste keer een Brussels dictaat zal worden geïmplementeerd en of de regering het met deze leden eens is dat we Brussel niet nodig hebben om in Nederland tot een goede regelgeving omtrent dit onderwerp te komen.

19. Zie *Kamerstukken II 2019/20*, 35463, nr. 5, p. 1-2.

20. Zie *Kamerstukken II 2012/13*, 22112, nr. 1644.

21. Zie *Kamerstukken II 2019/20*, 35463, nr. 6, p. 1-2.

22. Zie *Kamerstukken II 2012/13*, 22112, nr. 1644.

23. Zie *Kamerstukken II 2019/20*, 35463, nr. 5, p. 2.

In antwoord op de vraag van de leden van de PVV-fractie waarom voor de zoveelste keer een Brussels dictaat zal worden uitgevoerd en of de regering het met de leden eens is dat we Brussel niet nodig hebben om tot een goede regelgeving te komen, het volgende. In het BNC-fiche van 14 juni 2013 is de subsidiariteit positief beoordeeld. Nederland steunt de Europeesrechtelijke verankering van de vrijheid van dienstverlening in Europese zeehavens binnen de interne markt. Ook onderschrijft Nederland het in de verordening gegeven kader, zoals minimumeisen om de desbetreffende havendiensten in normale en veilige omstandigheden te kunnen verrichten. Ook de eisen aan transparantie van financiële betrekkingen tussen overheden en havenbeheerders steunt Nederland. De toekenning van publieke middelen kan immers leiden tot versterking van het gelijke speelveld tussen de Europese zeehavens. Een beter zicht op de geldstromen tussen verschillende overheden en havenbeheerders kan bijdragen aan de concurrentiepositie van de Nederlandse zeehavens doordat haventarieven voor het gebruik van (publieke) infrastructuur op transparante wijze tot stand kunnen komen.

NV²⁴

§ 2. Achtergronden situatie in de Nederlandse zeehavens

De Nederlandse zeehavens waarop deze wet van toepassing is, zijn over het algemeen verzelfstandigde ondernemingen waarvan de aandelen in handen zijn van overheden. Dit geldt voor het Havenbedrijf Amsterdam NV, Groningen Seaports NV, Havenbedrijf Moerdijk NV, Havenbedrijf Rotterdam NV, North Sea Port N.V., N.V. Port of Den Helder en N.V. Port of Harlingen.

MvT
(algemeen)²⁵

Uitzondering hierop vormt de Zeehaven IJmuiden N.V. waarvan de aandelen voor het merendeel worden gehouden door het bedrijfsleven. In deze havenbedrijven worden publieke en private taken verricht. De uitvoering van publieke taken is meestal in mandaat ondergebracht in een daarvoor apart ingericht deel van de betreffende bedrijven, de zogenaamde divisie havenmeester. Daarnaast zijn de havens van Beverwijk, Dordrecht en Vlaardingen onderdeel van de gemeentelijke organisatie. Het beheer van de haven van Dordrecht wordt in mandaat uitgevoerd door het havenbedrijf van Rotterdam.

Wat betreft het beheer van de vaarwegen die van en naar de voor deze wet relevante zeehavens leiden, moet onderscheid worden gemaakt tussen de vaarwegen die in beheer zijn bij het Rijk en de vaarwegen die in beheer zijn bij gemeenten. Het beheer van de rijksvaarwegen valt onder de verantwoordelijkheid van de Minister van Infrastructuur en Waterstaat (IenW) en is feitelijk ondergebracht bij Rijkswaterstaat, met uitzondering van het beheer op de Nieuwe Waterweg, het Noordzeekanaal en de toegang tot de haven van Den Helder. Bij de eerste twee vaarwegen is het beheer ondergebracht bij de havenbedrijven van respectievelijk Rotterdam en Amsterdam, voor Den Helder is die taak ondergebracht bij de Koninklijke Marine. Voor de Westerschelde en de Eems gelden voor het nautisch beheer bijzondere (verdragsrechtelijke) afspraken met België en Duitsland.

24. Zie Kamerstukken II 2019/20, 35463, nr. 6, p. 2.

25. Zie Kamerstukken II 2019/20, 35463, nr. 3, p. 2-4.

Het beheer van de gemeentelijke wateren in de havens (waaronder over het algemeen de havenbekkens vallen) behoort tot de bevoegdheid van de gemeenten die dat in mandaat hebben ondergebracht bij de gemeentelijke havenmeester die in veel gevallen deel uitmaakt van de hierboven genoemde havenbedrijven. De Nederlandse zeehavens worden beheerd volgens het zogenoemde 'landlordmodel'. In dit model is geen sprake van volledige private regulering, maar neemt de havenbeheerder een (beperkt) aantal taken op zich, te weten:

- beheer van de nautische toegang tot de haven;
- uitgifte en ontwikkeling van de haventerreinen;
- zorg dragen voor basisinfrastructuur.

In dit landlordmodel zijn de havendiensten geprivatiseerd en staan deze los van de havenbeheerder. Geen enkele havendienst is bij de havenbeheerder ondergebracht. Wel kan de havenbeheerder minimumeisen stellen aan deze diensten om een bepaalde kwaliteit te garanderen. In de Nederlandse zeehavens worden de volgende havendiensten aangeboden door (commerciële) partijen die los staan van de rijks- of gemeentelijke overheden. Op al deze havendiensten is de zeehavenverordening van toepassing.

- Bunkering: het leveren van brandstoffen die worden gebruikt voor de aandrijving van vaartuigen, geschiedt in Nederland door bedrijven via de vrije markt.
- Vrachtafhandeling: onder meer de verwerking, het vastsjorren, losmaken en de stuwage, het vervoer en tijdelijke opslag van de vracht in de betreffende vrachtafhandelingsterminal en rechtstreeks gerelateerd aan het vervoer van de vracht. Dit geschiedt in Nederland ook via de vrije markt, door bedrijven die daartoe (voor een bepaalde periode) zijn erkend in een zeehavengebied.
- Meren: in Nederland wordt voor personen die in de uitoefening van hun beroep een zeeschip vast- of losmaken als verzamelnaam de term 'bootman' gebruikt. In de Nederlandse zeehavengebieden worden deze personen echter met verschillende termen aangeduid, zoals roeiers, bootlieden en vletterlieden. Deze dienstverlening wordt via de vrije markt verricht, waarbij in de verschillende gemeentelijke verordeningen opleidingseisen worden gesteld voor de uitoefening van dit beroep, zoals een afgeronde MBO-opleiding tot bootman, en waarbij tevens eisen worden gesteld aan de minimaal te leveren kwaliteit en continuïteit van de dienstverlening.
- Passagiersdiensten: in de zeehavenverordening gedefinieerd als de organisatie en de afhandeling van passagiers en hun bagage. Dit is in Nederland eveneens via de vrije markt geregeld, zonder dat daarover in de Nederlandse wetgeving specifieke regels zijn gesteld.
- Ontvangst van scheepsafval en ladingresiduen: de inzameling en verwerking van afval van schepen (zoals olie- en vethoudend afval, ladingrestanten, afgewerkte olie en huisvuil van schepen) gebeurt door verschillende afvalinzamelaars. De inzameling en verwerking is gereguleerd in de milieuregelgeving (Wet milieubeheer). Daar is bepaald dat de ontdoener (de eigenaar van het schip) verantwoordelijk is voor het op eigen kosten laten inzamelen en verwerken van zijn afvalstoffen. In Nederland zijn er meerdere aanbieders van inzamelactiviteiten voor afval van schepen. Het aantal aanbieders verschilt per haven. In de milieuregelgeving zijn eisen gesteld aan de inzameling en verwerking van afvalstoffen. Zo is er een inzamelvergunning vereist voor de

inzameling van een aantal afvalstoffen afkomstig van schepen (Besluit inzamelen afvalstoffen).

- Loodsdiensten: in alle Nederlandse zeehavens worden de loodsdiensten verricht door registerloodsen. Deze loodsen hebben daartoe een wettelijke monopolie op grond van de Loodsenwet. De loodsgeldtarieven worden vastgesteld door de Autoriteit Consument en Markt (ACM).
- Slepen: het met behulp van een sleepboot aan een vaartuig bijstand verlenen bij het manoeuvreren in een haven, geschiedt in Nederland via de vrije markt. In sommige gemeentelijke verordeningen zijn in verband hiermee enkele regels gesteld.
- Baggeren: het gaat hier om het verwijderen van zand, slib of andere materie van de bodem en het vervoer daarvan om vaartuigen toegang tot die haven te verschaffen. Ook deze dienst wordt in Nederland via de vrije markt uitgevoerd.

Ter voorkoming van verwarring wordt hier opgemerkt dat niet alle artikelen van de zeehavenverordening op alle hier genoemde dienstverleners van toepassing zijn. Hieronder in deze toelichting zal zo veel mogelijk worden aangegeven op welke havendienstverleners een bepaalde verplichting van toepassing is.

De leden van de CDA-fractie constateren dat in Nederland havendiensten geprivatiseerd zijn en los van de havenbeheerder staan. Graag vernemen deze leden hoe dat bij de zeehavens van buurlanden georganiseerd is en of een vrije toegang tot de markt voor havendiensten aldaar even transparant is. Graag zien zij de specifieke situatie van het Verenigd Koninkrijk, dat immers de EU zal verlaten, nader uiteengezet.

Verslag²⁶

De leden van de CDA-fractie constateren dat in Nederland havendiensten gepri-
vatiseerd zijn en los van de havenbeheerder staan en vragen hoe dat bij de zeehavens
van buurlanden, waaronder specifiek het Verenigd Koninkrijk, georganiseerd is
en of een vrije toegang tot de markt voor havendiensten aldaar even transparant
is. Hierbij wordt verwezen naar de eindrapportage Level Playing Field Noordwest
Europese zeehavens die als bijlage bij de ontwerp Havennota naar uw Kamer is
gestuurd.²⁸ Daarin is toegelicht dat in de zeehavens van de buurlanden België en
Duitsland het landlordmodel wordt toegepast. Hierbij zijn havenbeheerders, net
als in Nederland, verantwoordelijk voor investeringen in haveninterne infrastructuur
en het naleven van voorschriften op grond van de EU-zeehavenverordening,
waarin vrijheid van dienstverlening in EU zeehavens en vrije toegang tot de markt
voor havendiensten is gewaarborgd. De (private) havens in het Verenigd Koninkrijk
wijken hier iets van af, maar daar geldt tot het eind van dit jaar dezelfde Europese
regelgeving. De situatie vanaf 1 januari 2021 is onder meer afhankelijk van de
onderhandelingen tussen de Europese Unie en het Verenigd Koninkrijk over de
toekomstige relatie.

NV²⁷

26. Zie *Kamerstukken II 2019/20*, 35463, nr. 5, p. 2.

27. Zie *Kamerstukken II 2019/20*, 35463, nr. 6, p. 2.

28. Zie *Kamerstukken II 2019/20*, 31409, nr. 274.