

# Level Playing Field

---

*Onderzoek naar concurrentievervalsingen tussen zeehavens*

Onderzoek voor: Ministerie van Infrastructuur en Milieu

Onderzoek door: RHV-Erasmus Universiteit / Ecorys

Onderzoekers:

RHV Michiel Nijdam

Onno de Jong

Martijn van der Horst

Ecorys Marten van den Bossche

Linette de Swart

Ewout Bückmann





## Management samenvatting

In het kader van de Herijking Rijkszeehavenbeleid heeft IenM aan RHV-Erasmus Universiteit Rotterdam en Ecorys een opdracht verstrekt om onderzoek uit te voeren naar de concurrentieverhoudingen tussen de zeehavens in Duitsland, Frankrijk, Nederland, Vlaanderen en het Verenigd Koninkrijk. Reden voor deze opdracht is het streven van IenM naar eerlijke concurrentieverhoudingen tussen de zeehavens, die hetzelfde achterland en/of dezelfde transshipment markt bedienen. Reden is tevens het vermoeden dat de marktverhoudingen voor de Nederlandse zeehavens niet gunstig zijn, waardoor zij hun natuurlijke voordelen – hun ligging ten opzichte van productieve en koopkrachtige markten en ten opzichte van natuurlijke infrastructuur; het ontbreken van natuurlijke barrières – niet ten volle kunnen benutten.

Uit het onderzoek blijkt dat met name de Duitse en Vlaamse overheid uit algemene middelen een bijdrage aan de zeehavens leveren van respectievelijk € 1,18 en € 1,12 per overgeslagen ton goederen per jaar. Deze bijdragen bestaan onder andere uit investeringen in maritieme toegangswegen, havenbekkens, kaden, terreinen, operationele kosten van het havenbeheer en het afdekken van verliezen. In Nederland heeft de overheidsbijdrage aan zeehavens een omvang van € 0,06 per overgeslagen ton goederen per jaar voor onderhoud van de maritieme toegang. Wordt de bekostiging van de maritieme toegangsweg als reguliere Rijksuitgave buiten beschouwing gelaten dan gaat het om overheidsbijdragen van respectievelijk € 0,81, € 0,54 en € 0,00 per overgeslagen ton per jaar.

Aan- en afvoer van goederen over zee in 2012 in:

|                    |   |
|--------------------|---|
| Duitse havens      | 263 mln ton   |
| Vlaamse havens     | 257 mln ton   |
| Nederlandse havens | 590 mln ton (442 mln ton in Rotterdam, waarvan 125 mln ton in containers) |

Bij een volkomen level playing field in noordwest Europa op het gebied van financiering van zeehavens zou deze overheidsbijdrage overal gelijk maar bij voorkeur afwezig moeten zijn. Bij een gelijk speelveld (exclusief de financiering van de maritieme toegangsweg) zou Rotterdam op het concurrentiegevoelige marktsegment voor de overslag van containers 7% meer kunnen overslaan dan nu het geval is.

Bij dit onderzoek is tevens gekeken naar andere, meestal niet financiële factoren. Onderzocht zijn gronduitgifte, veiligheids-, milieu- en natuur-regelgeving, arbeidsmarkt en arbeidsomstandigheden en controle op de goederenstromen. Daarbij blijkt dat geconstateerde verschillen hierin een effect kunnen hebben op de concurrentieverhoudingen tussen de havens. Verschillen op het gebied van de begrenzing van emissies en vergunningplicht voor geluid blijken in Nederland beduidend strenger dan in omringende landen, wat de gebruiksmogelijkheden van haventerreinen en mogelijkheden voor uitbreiding van de havens beperkt. Hoewel aan dit deel van het onderzoek geen kwantitatieve conclusies kunnen worden verbonden is hier het beeld dat de concurrentievoorwaarden van de Nederlandse zeehavens en het havenbedrijfsleven vaak minder gunstig zijn dan in België en Duitsland.

Voor het havenbedrijfsleven, de havenbeheerders en voor de minister van I&M zijn deze bevindingen aanleiding om met prioriteit in Europa de discussie over een gelijk speelveld te voeren. De recente initiatieven van de EC – de mededeling “Ports: an engine for growth” en het voorstel voor een EU Havenverordening – alsmede het invoeren van een vennootschapsbelasting voor havenbeheerders bieden concreet aanleiding hiertoe.

## Executive Summary

Commissioned by the Dutch Ministry of Infrastructure and the Environment, RHV-Erasmus University Rotterdam and Ecorys performed a study into the national conditions that determine the cross border competition between the ports in Germany, France, the Netherlands, Belgium/Flanders and the United Kingdom. The commission stems from the Dutch policy aiming at fair competition between ports that serve the same hinterland and/or the same transshipment market. The presumption that market circumstances are not favorable for the Dutch ports – as a result of which they are not able to fully profit from their natural advantages (their location with respect to natural infrastructure and productive markets with a considerable purchasing power), was another reason for this commission.

The study reveals that particularly German and Flemish authorities financially support their ports at the expense of the public budget. The annual support amounts to € 1,18 per ton cargo for German ports and € 1,12 per ton cargo for Flemish ports. This public money is invested in the maritime entrances of the ports, docks, quays, sites, operational costs of port management and deficit compensation. The Dutch authorities annually spend € 0,06 per ton cargo out of the public budget in favor of their ports for maritime access channels. Disregarding public investments in the maritime entrances the annual financial support at the expense of the public budget amounts to € 0,81 per ton cargo for German ports, € 0,54 per ton cargo for Flemish ports and € 0,00 per ton cargo for Dutch ports.

Seaborne cargo in 2012 unloaded and loaded in:

|               |  |
|---------------|--|
| German ports  | 263 mln ton  |
| Flemish ports | 257 mln ton  |
| Dutch ports   | 590 mln ton (442 mln ton in Rotterdam, of which 125 mln ton in containers) |

To create a genuine level playing field in Northwest Europe with respect to port financing, the public financial support should be equal in all countries concerned; preferably public authorities should abstain from public support to seaports. Given a genuine level playing field on port financing (excluding financing maritime entrances), in a highly competitive market segment like unloading, loading and transshipment of containers, the Port of Rotterdam would handle 7% more containers than it actually does.

The study also focuses on other, mostly non financial conditions, that may influence cross border competition between ports. Evaluated are value and income derived from the use of sites, regulations on safety, environment and ecological preservation, labor market and health and safety at work and cargo inspection. The study reveals that existing differences between countries may have an impact on cross border competition between ports. Emission standards and licensing practices with respect to noise nuisance appear to be more stringent in the Netherlands than in the neighboring countries, limiting the use of sites and port expansion. Although no quantitative conclusions can be drawn from this part of the study, the general picture supports the impression that the competition conditions are less favorable for Dutch port operators and port businesses than those in the neighboring countries.

The findings of this study urge port business, port authorities and the Ministry of I&E to address the issue of a level playing field for seaports in Europe. The recent EC initiatives – the communication “Ports: an engine for growth” and the proposed EU Ports Regulation – as well as the introduction of a corporate tax for port authorities in the EU are an opportunity to launch the debate.

## Inhoud

|     |   |    |
|-----|---|----|
| 1   | Inleiding .....   | 6  |
| 1.1 | Level playing field in Europees perspectief .....         | 7  |
| 1.2 | Level playing field; soorten verstoringen .....           | 9  |
| 2   | Financiële factoren en Staatssteun.....                   | 10 |
| 2.1 | Verenigd Koninkrijk.....                                  | 10 |
| 2.2 | Nederland .....   | 11 |
| 2.3 | België .....  | 14 |
| 2.4 | Frankrijk .....   | 17 |
| 2.5 | Duitsland .....   | 18 |
| 2.6 | Verschil in bekostiging en resultaten.....                | 25 |
| 3   | Niet-financiële factoren .....                            | 27 |
| 3.1 | Nautische diensten .....                                  | 27 |
| 3.2 | Fysieke ruimte.....                                       | 30 |
| 3.3 | Milieuruimte .....  | 34 |
| 3.4 | Arbeid.....   | 36 |
| 3.5 | Controle goederenstromen .....                            | 42 |
| 3.6 | Openbare infrastructuur.....                              | 46 |
| 3.7 | Conclusie niet-financiële factoren .....                  | 47 |
| 4   | Gevolgen van de verstoringen .....                        | 49 |
| 4.1 | Economische effecten.....                                 | 49 |
| 4.2 | Impact level playing field op marktaandeel.....           | 49 |
| 5   | Conclusies .....  | 53 |
| 6   | Referenties.....  | 55 |
|     | Bijlage: Investerings in algemene infrastructuur HPA..... | 57 |

## 1 Inleiding

Havens vormen een onmisbare schakel in het economisch systeem. Zij zorgen ervoor dat continenten met elkaar verbonden worden en maken zo handel over de hele wereld mogelijk. Voor landen met een efficiënte haven is het exporteren en importeren eenvoudiger en goedkoper, hierdoor wordt een land concurrerender. Er is dus een reden voor landen om in hun havens te investeren.

In de Europese situatie zijn er veel havens die transport naar een gezamenlijk achterland verzorgen. Al deze havens hebben dus een rol in de concurrentiekracht van dat gebied. Tegelijkertijd is er een concurrentie tussen die havens om de lading juist via hun haven te laten vervoeren. Deze concurrentie wordt gevoerd op basis van efficiëntie, kosten en kwaliteit.

De regio's en landen waar de havens liggen proberen in meer of mindere mate bij te dragen aan de concurrentiepositie van de havens in hun gebied. Sommige van deze bijdragen zijn gerechtvaardigd vanuit eerlijke concurrentieverhoudingen, andere vormen een verstoring van het speelveld.

Op Europees niveau worden veel regels en afspraken gemaakt die een effect hebben op de havens in Europa, variërend van bekostiging van infrastructuur en markttoegang, tot milieuregels en voedselinspecties. Al deze regels hebben direct of indirect een invloed op de prijs die een gebruiker in de haven moet betalen en bepalen soms hoe eenvoudig of ingewikkeld het is om goederen via een haven te importeren of exporteren. Voor nationale handel en het functioneren van de Nederlandse zeehavens is het dus van belang dat het speelveld tussen de Europese zeehavens gelijk is. Het Ministerie van Infrastructuur en Milieu heeft als verantwoordelijk ministerie voor de zeehavens een groot belang bij het creëren van een gelijk speelveld.

De vraag die het ministerie stelt is:

***“Is er een level playing field tussen de belangrijkste zeehavens in Groot-Brittannië, België, Frankrijk en Duitsland ten opzichte van de belangrijkste Nederlandse zeehavens?”***

Erasmus Universiteit (RHV) en Ecorys hebben in opdracht van het Ministerie van Infrastructuur en Milieu deze vraag onderzocht. De onderzoekers hebben hierbij de volgende aanpak gevolgd.

Aan de hand van eerder uitgevoerde onderzoeken en bevraging bij relevante partijen in het maritiem cluster is een shortlist opgesteld van onderwerpen waar een mogelijke verstoring van het level playing field aan de orde kan zijn. Deze shortlist is vervolgens opgedeeld in onderwerpen met een meer kwantitatief karakter ('staatssteun') en onderwerpen met een meer kwalitatief karakter die even zo goed een level playing field kunnen verstoren.

Voor het in kaart brengen van financiële stromen is gebruik gemaakt van jaarrekeningen / jaarverslagen van havenbeheerders en begrotingen / jaarrekeningen van nationale, regionale en lokale overheden. Voorts zijn (parlementaire) publicaties, wederom op verschillende lagen van bestuur, van grote waarde gebleken bij het inzichtelijk krijgen van geldstromen. Ter completering is veelvuldig gebruik gemaakt van internationale databanken met nieuwsberichten (LexisNexis) en bedrijfsgegevens (Orbis). Bij eventuele onduidelijkheden hebben de onderzoekers via beleidsmedewerkers in de betreffende landen getracht om meer duidelijkheid te krijgen.

Gedurende het proces zijn op verschillende momenten (interim) onderzoeksresultaten gepresenteerd en bediscussieerd met de opdrachtgever en de Brancheorganisatie Zeehavens.

De onderzoeksvraag wordt verder uitgewerkt op de volgende thema's, gerelateerd aan wetgeving en bekostiging van zeehavens:

Financiële factoren, uitgewerkt in hoofdstuk 2

- Staatssteun aan havens voor investeringen
- Staatssteun voor operationele kosten

Niet financiële factoren, uitgewerkt in hoofdstuk 3

- Organisatie van Nautische diensten
- Grondbeheer
- Milieuregels en -vergunningen
- Organisatie van havenarbeid
- Organisatie van Inspectiediensten in de havens

In Hoofdstuk 4 wordt vervolgens ingegaan op de gevolgen die de Nederlandse havens ondervinden van de verschillen in het speelveld.

## 1.1 Level playing field in Europees perspectief

De vraag of er sprake is van een level playing field tussen zeehavens in Europa is al vele jaren onderwerp van discussie. Al in 1986 werd in EU verband regelgeving opgesteld die tot liberalisering van cabotage moest leiden, maar het duurde tot 1999 voor dit helemaal gerealiseerd was en er vrije markttoegang was voor EU ship-operators. Tegelijkertijd werden regels voor staatssteun geformuleerd met als doel het voorkomen van oneerlijke subsidiering van (haven)infrastructuur en gebruikers.

Als vervolgstap werd in 2001 het zogenoemde "Port Package" gepubliceerd<sup>1</sup>, waarin een belangrijke paragraaf de markttoegang tot havendiensten was. De scope hiervan omvatte diensten die een commerciële waarde (kunnen) hebben, waaronder:

- Beloodsing
- Sleepdiensten en afmeerdiensten
- Terminaldiensten (laden en lossen, stevedoring, transshipment en overig intra-terminal transport)
- Passagiersdiensten

Dit voorstel leidde tot stevige debatten zowel tussen stakeholders als binnen het Europese Parlement, en in 2003 werd door hen het voorstel afgewezen. Volgend daarop heeft de Commissie toen een aangepast voorstel opgesteld, het zogenoemde "Port Package II".

Ook het tweede port package sneuvelde in het Europese Parlement, met name doordat het doen van investeringen beperkt zou worden, havenwerkers onvoldoende beschermd zouden zijn en er teveel sprake zou zijn van standaardisatie van havenorganisaties ('one size fits all') terwijl havens bijvoorbeeld sterk in omvang kunnen verschillen. De oppositie tegen een derde port package was dermate groot dat de Commissie uiteindelijk heeft gekozen om als alternatief een port policy

---

<sup>1</sup> COM (2001) 35 final

communication uit te brengen waarin de 'heikele thema's' niet via regulering maar via consultatie geadresseerd worden<sup>2</sup>. Deze consultatie kan tot 2016 duren waarna opnieuw een afweging voor regulering gemaakt zal worden.

In 2006 werd in een onderzoek van Ecorys het volgende geconcludeerd:

- Loodsdiensten worden in de meeste Europese havens aangeboden door slechts een partij, en veelal zijn deze niet via openbare tendering aanbesteed, maar betreft het concessies aan voormalige (semi)overheidsorganisaties en is er sprake van een mix van publieke en private belangen.
- Hetzelfde geldt voor sleepdiensten: als er meerdere aanbieders zijn, zijn deze vaak gecombineerd in één overkoepelende entiteit, vaak zonder publieke aanbesteding.
- Voor terminaldiensten verschilt de situatie sterk tussen ladingsegmenten, en terwijl de prijsniveaus in NW Europa relatief laag bleken vergeleken met andere delen van de wereld zijn er binnen Europa toch forse verschillen.
- Er bestaan grote verschillen in de loonniveaus van (haven)werkers binnen en tussen regio's.

Sinds 2006 zijn veel zaken veranderd. In de onderhavige studie wordt een inventarisatie van de huidige situatie gegeven.

Ten aanzien van tarieven van havens (havengelden) is geconcludeerd dat:

- Er grote verschillen bestaan tussen havens binnen Europa
- Er veelal een diffuse of op zijn minst onduidelijke relatie is tussen de tarieven en de kosten van de diensten die daar tegenover staan.
- Een systeem waarin onderhandelingen tussen aanbieder en klant leiden tot (soms hoge) kortingen, die veelal niet openbaar gemaakt worden en waarbij de relatie tussen de geboden korting en de kostenvoordelen onhelder zijn.
- De wijze van rapporteren van kosten en inkomsten sterk verschilt tussen havens en vaak zodanig geaggregeerd is dat een onderverdeling naar segmenten niet mogelijk is.

Over het algemeen werden de gevonden verschillen door havenbeheerders niet als een groot probleem gezien, terwijl gebruikers wel aangaven behoefte te hebben aan meer transparantie en een goede onderbouwing van de tarieven.

Uit het onderzoek kwam ook naar voren dat de haventarieven in het Verenigd Koninkrijk fors hoger liggen dan die in de Hamburg-Le Havre range, terwijl de tarieven in Scandinavië en ook in het Middellandse Zeegebied juist een stuk lager zijn. Binnen het voor dit onderzoek relevante gebied (NL, BE, FR, DU, VK) werden gegevens van de volgende havens verzameld: Hamburg, Bremerhaven, Groningen, Amsterdam, Rotterdam, Vlissingen, Antwerpen, Zeebrugge, Oostende, Le Havre en Felixstowe.

---

<sup>2</sup> COM(2013) 295 final



## 1.2 Level playing field; soorten verstoringen

Het speelveld kan op verschillende manieren verstoord worden. We maken in dit onderzoek een onderscheid naar drie vormen van verstoring.

### ***Verstoring van het speelveld***

Als er sprake is van staatsteun door directe betaling aan havens door een overheid dan wordt het speelveld zelf verstoord. De gebruikers van de haven hoeven niet meer de gehele kosten van de haven op te brengen omdat de overheid een deel voor zijn rekening neemt. Hierdoor wordt de ene haven 'kunstmatig' goedkoper dan de andere haven en is er geen sprake meer van efficiënte concurrentie.

### ***Verstoring op het speelveld***

De tweede verstoring is verstoring op het speelveld. Er is dan op papier sprake van een gelijke situatie, bijvoorbeeld in bekostiging van de haven of regels waar gebruikers zich aan moeten houden, maar er wordt bewust een andere interpretatie gegeven aan de regels of er worden discriminerende voorwaarden gehanteerd waardoor niet elke gebruiker van de haven dezelfde uitgangspositie heeft.

### ***Faciliteren van gebruikers***

Ten derde kan een overheid het speelveld beïnvloeden door specifiek bepaalde gebruikers te faciliteren in een haven, waardoor het voor hen gemakkelijker wordt om van een bepaalde haven gebruik te maken. Er wordt bijvoorbeeld nadrukkelijk rekening gehouden met de gebruiker in het geval van handhaving.

Het speelveld wordt verder niet alleen bepaald door de wetgeving en handhaving in een land, ook de institutionele context speelt een belangrijke rol. De organisatie van het havenbeheer bepaalt voor een deel hoe havens zelf (kunnen) omgaan met concurrentie en mogelijke verstoringen van het speelveld. Bepalende verschillen zijn bijvoorbeeld het eigendom van de havens. In het Verenigd Koninkrijk zijn sommige havens in privaat eigendom, terwijl Franse havens vaak een overheidsdienst zijn en in Nederland, België en Duitsland tussenvormen bestaan waarin lokale of nationale overheid verschillende posities hebben.

## 2 Financiële factoren en Staatssteun

Staatssteun bestaat uit betalingen die gedaan worden door de overheid, nationaal, regionaal of lokaal, aan de havenbeheerder of voor zaken die de havenbeheerder normaal gesproken zou moeten betalen. Tevens is een voorwaarde om van staatssteun te kunnen spreken dat de gebruikers van de havenvoorzieningen niet de kosten dragen van de door de overheid betaalde voorzieningen. In dit hoofdstuk bepreken we in hoeverre er sprake is van steun aan de havenbeheerders in de grote zeehavens in de Hamburg-Le Havre range. We beschrijven daartoe eerste hoe de havens georganiseerd zijn. Vervolgens geven we een overzicht hoe de infrastructuur aanleg in elk land geregeld is. Ten slotte illustreren we hoe wordt omgegaan met grote investeringen in de vijf betrokken landen aan de hand van recente casussen van havenuitbreiding.

### *Organisatie*

De meeste Noordwest Europese havens passen het landlord model toe, zij zijn de verhuurder van grond en beheren de toegang maar voeren geen commerciële havenactiviteiten uit. De havens in Duitsland, Nederland, België en Frankrijk volgen dit model, zij het met een iets andere invulling per haven. De kosten van het beheer van de havens dient volgens dit model voor rekening te zijn van de gebruikers van de haven. De havens in het Verenigd Koninkrijk kunnen als private havens gekenmerkt worden.

### *Infrastructuur*

Voor de infrastructuur geldt volgens de Europese regels in principe dat de nationale overheid zorgt voor de zeewering en de nautische toegang. De havenbekkens en kades moeten aangelegd worden door de havenbeheerder of een private partij en de kosten moeten gedragen worden door de gebruikers.

Onderstaande paragrafen geven per land weer in hoeverre de overheid betrokken is bij de bekostiging van de zeehavens.

### 2.1 Verenigd Koninkrijk

De eigendomsstructuur van havens in Groot-Brittannië wijkt af van het *landlord*-model in de havens in Nederland, België, Duitsland en Frankrijk. Er zijn drie hoofdtypen van eigendomsstructuren. Het merendeel van de grote havens zijn *private ports* en behandelen 65% van de lading (o.a. Liverpool en Felixstowe). Deze groep omvat ook de 21 havens in handen van Associated British Ports (ABP). De tweede groep is *trust ports*, onafhankelijke bedrijven zonder externe aandeelhouders. Ze werken op een quasi - commerciële basis, en alle winsten die zij maken worden vastgehouden in de onderneming. De onderneming wordt bestuurd door onafhankelijke bestuursleden. De minister van Transport heeft een stem in de benoeming van de voorzitter en bestuursleden, zoals in de Port of London Authority. (Gov.UK, 2013) Trust ports behandelen 25 % van de totale lading. Een aantal klein havens -10% in ladingaandeel- is eigendom van de lokale overheden (bijv. Portsmouth, Orkney en Shetland). In het Verenigd Koninkrijk zijn de publieke uitgaven aan zeehavens sinds het begin van de jaren '80 bijzonder beperkt. In de *Transport Act 1981* van het kabinet Thatcher is een privatisering van een groot aantal havens in het Verenigd Koninkrijk geregeld. De havens zijn onder de noemer *Association British Port Holdings* in 1983 naar de beurs gebracht. In 2006 is ABP door een consortium onder leiding van zakenbank Goldman Sachs weer van de beurs gehaald. ABP is

verantwoordelijk voor exploitatie van de haveninfrastructuur en treedt op als gebiedsontwikkelaar in 21 havengebieden.

Binnen het Verenigd Koninkrijk zijn er kleine verschillen tussen de mate waarin overheden havenbeheerders faciliteren. Voor Engeland kan men echter stellen dat er geen overheidsinvesteringen in zeehavens zijn (European Union, 2011). Zelfs nautische toegang wordt door de havens zelf bekostigd.

Het Engelse *Department for Transport* maakt beleid voor zeehavens maar stelt geen fondsen ter beschikking voor zeehavens. Lokale overheden houden zich ook niet bezig met beleidsvorming bij Engelse havens en stellen evenmin fondsen ter beschikking.

Een interessante observatie is de tucht van de markt als het gaat om het toekennen van (Europese) fondsen voor investeringen in havengebieden. Toen de stad Liverpool in 2011 besloot om EU Structuurfondsen te gebruiken voor het investeren in een cruisterminal leidde dit direct tot klachten van een aantal private partijen in andere havens (waaronder ABP). In mei 2012 besloot de stad dan ook de subsidie (ongeveer GBP 10 miljoen ) terug te storten.<sup>3</sup>

#### *Case havenuitbreiding: London Gateway*



Terminal operator *DP World* uit Dubai heeft de locatie van een voormalige Shell raffinaderij aan de Theems tussen 2010 en 2013 herontwikkeld in een containerterminal met een capaciteit van 3,5 miljoen TEU. De financiering van deze terminal, een bedrag van GBP 1,5 miljard voor de eerste fase van de ontwikkeling, is geheel door de markt gefinancierd met een combinatie van leningen en aandelenuitgifte.

Een van de banken waarvan geld geleend is is de Europese Investerings Bank (EIB) die ook bij andere cases in deze studie leningen verstrekt heeft. De enige publieke middelen die voor de ontwikkeling van de terminal gebruikt zijn is GBP 12,7 miljoen aan EU TEN-T gelden die via de East of England Development Agency verstrekt zijn voor baggerwerkzaamheden.

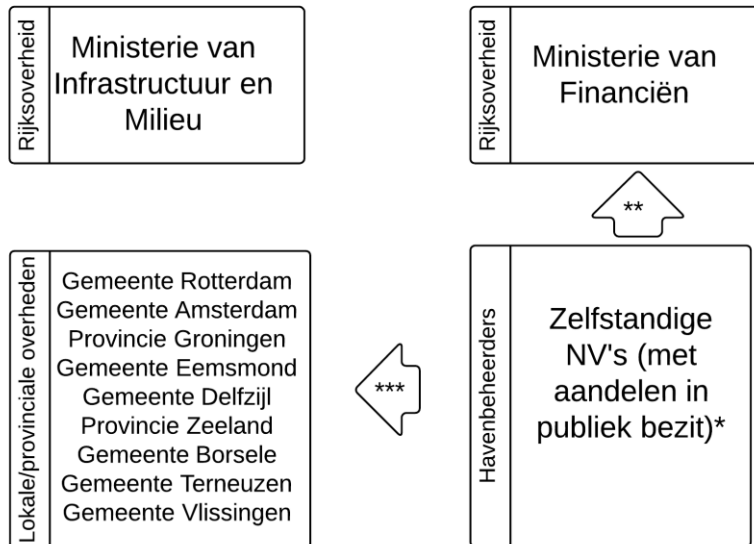
## 2.2 Nederland

De Nederlandse havens kenmerken zich door een sterke betrokkenheid van de lokale overheden. De havenbeheerders functioneren over het algemeen wel op afstand van de politiek. In Rotterdam is de Havenbeheerder gecorporatiseerd, het is een NV met de lokale en nationale overheid als

<sup>3</sup> *Lloyd's List* 08-10-2012 'Liverpool repays government grant'

aandeelhouder. De lokale overheid is eigenaar van de grond. Deze wordt door het havenbedrijf in erfpacht uitgegeven. In Amsterdam is de havenbeheerder in 2013 gecorporatiseerd, vergelijkbaar met Rotterdam. De lokale overheid is eigenaar van de grond. Deze wordt door het havenbedrijf in erfpacht uitgegeven. Ook de overige Nederlandse zeehavens kennen een bedrijfsstructuur met een publieke aandeelhouder. De Nederlandse havenbeheerders hebben een eigen financiële verantwoordelijkheid. De havenbeheerders hebben de mogelijkheid om prijsdifferentiatie toe te passen.

Structuur van de Nederlandse zeehavens  
(gebaseerd op financiële stromen in betreffende begrotingen)



\*: het Havenschap Moerdijk vormt een uitzondering hierop (Gemeenschappelijk Regeling met de Gemeente Moerdijk en de Provincie Noord-Brabant als deelnemers)

\*\* : deze stroom betreft de dividendafdracht van het Havenbedrijf Rotterdam aan de Rijksoverheid

EUR 2014 \*\*\*: deze stroom betreft de dividendafdracht van de havenbeheerders aan de aandeelhouders. Niet alle havenbeheerders dragen op dit moment dividend af.

In Nederland betaalt de Rijksoverheid de nautische toegang tot de zeehavens. Het grootste investeringsproject voor de komende jaren is de nieuwe zeeluis bij IJmuiden. Voor dit project is een bedrag van € 848 miljoen gereserveerd waarvan € 573 miljoen gedragen wordt door het Rijk<sup>4</sup>.

Naast investeringskosten vallen er ook jaarlijks terugkomende kosten onder de kosten die het Rijk op zich neemt. De twee voornaamste projecten zijn hier het onderhoud aan de Maas- en Eurogeul (toegang Rotterdam) en de IJgeul (toegang Noordzeekanaal). De kosten hiervoor bedragen ruim 20 miljoen euro voor drie jaar.<sup>5</sup> De baggerkosten gerelateerd aan de gehele nautische toegang tot de havens van Amsterdam en Rotterdam bedragen in totaal €14 miljoen per jaar, voor alle Nederlandse zeehavens samen is dat bedrag ongeveer €36 miljoen per jaar.

<sup>4</sup> Projectblad Zeetoegang IJmond MIRT 2013

<sup>5</sup> Persbericht Van Oord 29-08-2011 'Van Oord houdt havengebieden toegankelijk'

Gerelateerd aan de nautische toegang is de verkeersbegeleiding op de toegangen tot de haven van Rotterdam, de havens in Zeeland en de havens in het Noordzeekanaalgebied. De aanlegkosten voor deze systemen is bekostigd door het Rijk. Zo bedroegen de kosten voor aanleg van het systeem in het Noordzeekanaalgebied € 24 miljoen<sup>6</sup>. Schepen betalen een gebruiksvergoeding voor het systeem<sup>7</sup>.

#### *Casus havenuitbreiding: PMR (Maasvlakte 2)*

Een casus die in dit verband niet onbelicht kan blijven is het Project Mainport Ontwikkeling Rotterdam (PMR). Het meest zichtbare deelproject is de realisatie van Maasvlakte 2. In het Bestuursakkoord uit 2004 is de bijdrage van de Rijksoverheid in het project vastgelegd. Het Rijk heeft zich gecommitteerd aan een bijdrage van € 619 miljoen (prijsspeil 2004) ter gedeeltelijke bekostiging van de buitencontour en de openbare infrastructuur. Voorts zijn het Rijk, Gemeente Rotterdam en HbR overeengekomen dat het Rijk per 1-1-2006 aandeelhouder wordt in HbR door het investeren van € 500 miljoen in nieuw uit te geven aandelen. Naast deze middelen zijn ook de kosten voor natuurcompensatie (€ 114 miljoen) bij de aanleg van de Tweede Maasvlakte door de Rijksoverheid gedekt. In totaal bedragen de kosten voor de landaanwinning (de eigenlijke Tweede Maasvlakte) € 3,0 miljard. Hiervan heeft HbR zelf € 2,3 miljard gefinancierd en is er door het Rijk € 726 miljoen voorgesloten. Middels uitkering van superdividend heeft HbR deze lening inmiddels vroegtijdig terugbetaald.



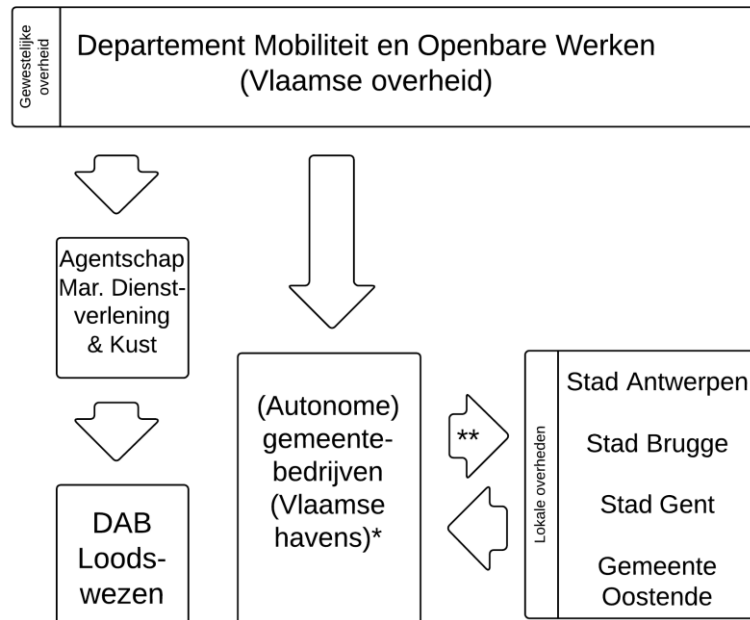
<sup>6</sup> Projectblad Walradar Noordzeekanaal MIRT 2009

<sup>7</sup> Zie *Regeling verkeersbegeleidingstarieven scheepvaartverkeer* van Min IenM

## 2.3 België

De Belgische zeehavens zijn over het algemeen ingericht als zelfstandige organisaties. Het zijn overheidsdiensten of overheidsbedrijven die opereren als zelfstandige *landlord* organisatie voor het beheer van de haven. De haven van Antwerpen is een 'autonoom gemeentebedrijf', wat impliceert dat de invloed van de overheid hier iets groter is dan bij geheel verzelfstandigde havenbedrijven.

Structuur van de Vlaamse havens  
(gebaseerd op financiële stromen in betreffende begrotingen)



EUR  
2014

\*: per 1-1-2014 is Port of Ghent een publiekrechtelijke NV geworden  
\*\*: deze stroom omvat o.m. dividenduitkeringen (in bijv Antwerpen)

De rol van de overheid, en dan met name op gewestelijk niveau, op het gebied van zeehavens is relatief groot. De (financiële) relaties tussen de zeehavens en het Vlaams Gewest is vastgelegd in het Vlaams Havendecreet<sup>8</sup> uit 1999. Sindsdien is dit decreet beperkt geamendeerd.

De kern van deze regeling betreft een door de Europese Commissie goedgekeurd financieringsregime van tussen de €300 miljoen en €400 miljoen per jaar voor de havens van Antwerpen, Gent, Oostende en Zeebrugge. Van deze middelen is over de periode 2002-2012 jaarlijks tussen de 50 en 64 procent ingezet voor de maritieme toegang tot deze havens<sup>9</sup>.

In de regeling is ook vastgelegd welk percentage van verschillende kunstwerken in de haveninfrastructuur uit publieke middelen gefinancierd mogen worden. Dit varieert van 50% voor de 'haveninterne basisinfrastructuur'<sup>10</sup> tot 20% voor de 'uitrustingsinfrastructuur'<sup>11</sup>

<sup>8</sup> 'Het decreet van 2 maart 1999 houdende het beleid en het beheer van de Zeehavens'

<sup>9</sup> Vlaamse Havencommissie, De Vlaamse Havens; feiten statistieken en indicatoren voor 2012

<sup>10</sup> 'haveninterne basisinfrastructuur : de dokken, zijnde, wateroppervlakten, taluds en aanleg baggerwerken, inbegrepen het ophogen van terreinen' (art 2.11 decreet 1999)"

<sup>11</sup> 'uitrustingsinfrastructuur': Aanmeerinfrastuctuur voor zee- en binnenschepen met het oog op de overslag van goederen of het vervoer van personen, zoals kaaimuren, steigers, landingsbruggen, roll-on/roll-off-hellingen, evenals de lichte infrastructuur,

De Vlaamse havenbeheerders ontvangen voorts *werkingstoelagen* van het Vlaams Gewest voor taken die volgens het Havendecreet onder verantwoordelijkheid van het Vlaams Gewest vallen. In 2012 ontving het Gemeentelijk Havenbedrijf Antwerpen bijvoorbeeld 27,2 miljoen euro<sup>12</sup> voor onder meer het havenmeesterschap (havenkapiteinsdienst) en bediening van de sluisen in de haven van Antwerpen.

Net als in Nederland worden de kosten voor aanleg van walradarsystemen bekostigd door de (in dit geval Vlaamse) overheid, ook het beheer wordt uitgevoerd door een . Voor de aanleg van dit systeem op de Westerschelde en het kanaal Gent-Terneuzen is een bijdrage van € 31,5 miljoen voorzien.<sup>13</sup> Ook in België betalen gebruikers een VBS-vergoeding<sup>14</sup>. Net als in Nederland is deze gebaseerd op de lengte van het schip. De tarieven zijn duidelijk lager dan in Nederland, voor de meeste lengteklassen 50% tot 60% lager.

Voorts zijn er geldstromen van de Vlaamse overheid naar de dienst die verantwoordelijk is voor het loodswezen (*DAB Loodswezen*). Volgens de begroting 2012-2013 heeft er een dotatie van € 18 miljoen plaatsgevonden.<sup>15</sup> De Belgische gemeentelijke autonome havenbedrijven zijn wettelijk vrijgesteld van vennootschapsbelasting.<sup>16</sup>

---

zoals kaaiverhardingen, spoorwegen van lokaal belang, leidingstroken van lokaal belang, interne ontsluitingswegen binnen het havengebied, telkens met hun aanhorigheden. ' (art 2.12 decreet 1999)

<sup>12</sup> Port of Antwerp, *Financieel Jaarverslag 2012*, 'Bedrijfsopbrengsten'

<sup>13</sup> Vlaams Parlement Stuk 15 (2012-2013) – Nr. 3-I, p9 (Beleidsbrief MOW)

<sup>14</sup> <http://www.kustcodex.be/kustcodex-consult/consultatieLink?wettekstId=9433&appLang=nl&wettekstLang=nl>

<sup>15</sup> Vlaams Parlement Stuk 15 (2012-2013) – Nr. 3-I, p9 (Beleidsbrief MOW) ' *De dotatie van DAB Loodswezen (artikelnummer MC0/1MI-E-2-Y/IS) wordt verhoogd om de DAB de mogelijkheid te bieden om zijn kerntaak uit te voeren en uit te bouwen. Er wordt in acht miljoen euro aan extra krediet voorzien uit het Hermesfonds om de gevolgen van de economische crisis op het scheepvaartverkeer en het loodswezen op te vangen. Daarbij komt 10 miljoen euro uit het VIF.*'

<sup>16</sup> Zie Artikel 180, Wetboek van de Inkomsten Belastingen 92

### Casus havenuitbreiding: Deurganckdock



Het Gemeentelijk Havenbedrijf Antwerpen (GHA) heeft tussen 1996 en 2006 het Deurganckdock gerealiseerd. Het Deurganckdock (ook wel Containerdok West) is een dok met containerterminals gelegen direct aan de Westerschelde. Door het ontbreken van een toegang met sluis kunnen schepen hier sneller afgehandeld worden. Wel is er door de getijdeninvloed een forse sedimentatie. Hierdoor bedragen de kosten voor het op diepte houden van dit dok jaarlijks € 25 miljoen, betaald door het Vlaams gewest (Belgisch Rekenhof, 2007).

De totale kosten voor het project bedroegen, volgens berekeningen van de Vlaamse Havencommissie, over het tijdspad 1996 -2012 € 570 miljoen. Van dit bedrag is meer dan driekwart betaald door het Vlaams Gewest.

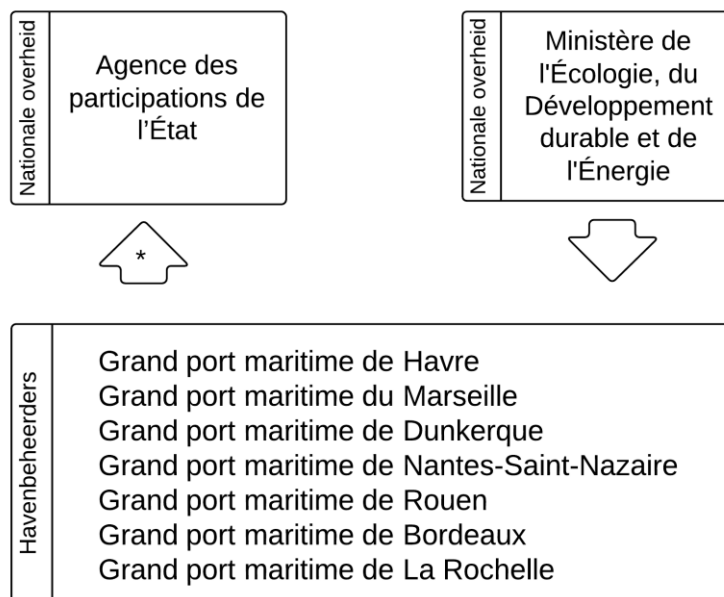
Voor de financiering van de in aanleg zijnde Deurganckdocksluis aan de zuidzijde van het Deurganckdock is er een joint venture tussen de Vlaamse overheid (via Vlaamse Havens NV) en het GHA opgericht. Voor de bouw van deze sluis, begroot op € 340 miljoen wordt € 160 miljoen geleend van de Europese Investerings Bank (EIB). De realiseringsmaatschappij van de sluis (NV DGD) geeft de sluis na voltooiing voor 20 jaar in concessie aan GHA die hiervoor een vergoeding betaalt aan DGD en hiervoor subsidie krijgt van het Vlaams Gewest.



## 2.4 Frankrijk

De Franse havens zijn sinds de havenhervorming van 2008 op grotere afstand van de verschillende overheden komen te staan (European Commission, 2011). De grootste havens, waaronder de Franse havens in de HLH-range, hebben de structuur gekregen van een *Grand Port Maritime (GPM)*. De Franse staat is aandeelhouder van deze havens. Deze havens typeren zich als *landlord port* gelijk aan de structuur van de meeste grote havens in Noordwest Europa. Bij de overgang van *tool port* naar *landlord port* is alle haven suprastructuur op marktconforme wijze overgedragen (European Commission, 2011).

Structuur van de Franse zeehavens  
(gebaseerd op financiële stromen in betreffende begrotingen)



\*: Betreft de uitkering van dividend aan de Franse overheid (100% aandeelhouder in de GPM's)

EUR  
2014

De enige direct traceerbare geldstromen van noemenswaardige omvang vanuit de staat naar de GPM's zit in de bekostiging van de nautische toegang. Dit is in de *Code des Ports Maritimes* geregeld. In de begroting voor 2014 is hiervoor een bedrag van € 53,5 miljoen gereserveerd.<sup>17</sup>

Investeringsprojecten kunnen gedaan worden door AFITF (Agence de Financement des Infrastructures de Transport de France), de Franse versie van het Infrastructuurfonds, of via regionale overheden met *CPER* overeenkomsten. Deze regionale overheden kunnen voor dergelijke projecten contracten afsluiten (voor cofinanciering) met de nationale overheid.

<sup>17</sup> Loi des Finances 2014, annex 17 'Au titre des dépenses d'intervention, 53,5 millions d'euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement, soit plus des trois-quarts du montant total de ces dépenses, sont prévus pour l'entretien des infrastructures et l'exploitation des ouvrages des grands ports maritimes. En effet, en vertu de l'article L. 111-4 du code des ports maritimes, l'État supporte les frais d'entretien et d'exploitation des écluses d'accès, des chenaux d'accès maritimes, de la profondeur des avant-ports, des ouvrages de protection contre la mer ainsi que les dépenses relatives aux engins de dragage.'

### Casus havenuitbreiding: Port 2000 in Le Havre

Tussen 2000 en 2006 is de haven van Le Havre uitgebreid met een nieuw gebied voor containerterminals. Met deze uitbreiding groeide de containercapaciteit van de haven naar 6 miljoen TEU per jaar. Met de voltooiing van de eerste fase van het project zijn er twee terminals gerealiseerd. De ene terminal wordt uitgebaut door een dochteronderneming van CMA-CGM en het andere door een dochteronderneming van Maersk.

De totale investering in het project Port 2000 bedroeg bijna € 1,1 miljard (European Commission, 2011). Hiervan is € 433 miljoen gefinancierd door de havenbeheerder zelf. Een deel van dit bedrag is bijvoorbeeld geleend van de Europese Investeringsbank, die ook leningen heeft verstrekt in de cases van Rotterdam en Antwerpen.



Vanuit verschillende Franse overheden is er voor ruim € 310 miljoen bijgedragen. Uit Europese middelen is nog eens € 47 miljoen verkregen. De private partijen die de terminalconcessies verkregen hebben, hebben in suprastructuren en equipment een bedrag van € 275 miljoen geïnvesteerd.

## 2.5 Duitsland

In Duitsland is de afgelopen 10 jaar bij de grote havens een scheiding aangebracht tussen het gemeentebestuur en de havenbeheerders. De stadsstaten Hamburg en Bremen hadden tot dan toe een grote verwevenheid van de havenbeheerder met de politiek. De financiën van de havenbeheerder waren een integraal onderdeel van de gemeentelijke financiële huishouding.

In Bremen is de havenbeheerder verzelfstandigd. Grond is eigendom van de lokale overheid. De havenbeheerder, Bremenports GmbH & Co KG, wordt door de stadstaat ingehuurd voor het beheer van de haven. In Hamburg is de havenbeheerder ook verzelfstandigd. Het eigendom van de meeste grond ligt bij de stad Hamburg. De gronden staan bij het havenbedrijf Hamburg met hun economische waarde op de balans. HPH beheert volgens het landlord-model de haven van Hamburg voor de stadstaat Hamburg<sup>18</sup>.

De Duitse overheden lijken zich van de onderzochte landen het meest met de zeehavens te bemoeien. Voor de Duitse havens zijn de meeste geldstromen van publieke middelen te identificeren. De verschillende Duitse overheden (federaal en op landsniveau) treden faciliterend op als het gaat om steun aan individuele havenbeheerders.

Op federaal niveau is er allereerst een geldstroom naar de Bundeslander met zeehavens. Deze maatregel, *Finanzhilfen des Bundes für Seehäfen*, is een langdurig steunprogramma (huidige regeling loopt tot 2019) waarin de deelstaten Hamburg, Bremen, Schleswig-Holstein, Mecklenburg-Vorpommern en Niedersachsen jaarlijks bijna 40 miljoen euro voor investeringsprojecten die de

<sup>18</sup> De havenbeheerder van Hamburg is een zgn. *Anstalt des öffentlichen Rechts*, een organisatie die een 'openbare' taak uitvoert op basis van een wettelijke grond.

economische structuur versterken krijgen.<sup>19</sup> Ongeveer de helft van dit geld gaat naar Hamburg, Bremen ontvangt bijna 11 miljoen euro<sup>20</sup>.

Ook draagt de Duitse federale overheid de kosten voor het uitbaggeren van de Elbe. Dit betreft zowel het in stand houden van de nautische toegang als het uitdiepen van de Elbe om deze geschikt te maken voor grotere (container)schepen.

De onderhoudswerkzaamheden aan de Unterelbe tussen Cuxhaven en Wedel worden uitgevoerd door Boskalis in opdracht van het federale Wasser und Schifffahrtsamt Cuxhaven. De waarde van het onderhoudscontract is € 75 miljoen voor drie jaar.<sup>21</sup> Het contract om de Elbe te verdiepen naar 14,5 meter is ook gegund aan Boskalis (en dochteronderneming Hirdes). Dit contract heeft een waarde van € 89 miljoen<sup>22</sup>. Het BMBVS (Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung) heeft voor deze verdieping in totaal € 117 miljoen begroot. Als de verdere maatregelen aan de Unterelbe, gericht op het verbeteren van de doorstroming, ook meegenomen worden komt hier nog een post van € 248 miljoen bovenop.<sup>23</sup>

Op het niveau van de individuele havenbeheerders zijn er ook geldstromen van, in dit geval de deelstaten, naar de havenbeheerder te identificeren. Een voorbeeld hiervan is de regeling van het Land Niedersachsen om de regionale havenbeheerder Niedersachsen Ports te ondersteunen. Het is wettelijk geregeld dat de deelstaat de mogelijkheid heeft om een jaarlijkse bijdrage voor zowel exploitatie als investeringen te doen<sup>24</sup>. Voor Niedersachsen is de orde van grootte een bedrag van jaarlijks € 10 miljoen. Voor de jaren 2013-2017 gaat het om gemiddeld € 8,4 miljoen per jaar.<sup>25</sup>

---

<sup>19</sup> Gesetz über Finanzhilfen des Bundes nach Artikel 104a Abs. 4 des Grundgesetzes an die Länder Bremen, Hamburg, Mecklenburg-Vorpommern, Niedersachsen sowie Schleswig-Holstein für Seehäfen

<sup>20</sup> Haushaltsplan Freie Hansestadt Bremen 2012-2013, "Kapitel 0801 Allgemeine Bewilligungen für Häfen , artikelnummer 331 10 6"

<sup>21</sup> <http://www.dredgingtoday.com/2013/04/09/germany-boskalis-wins-elbe-river-dredging-contract/>

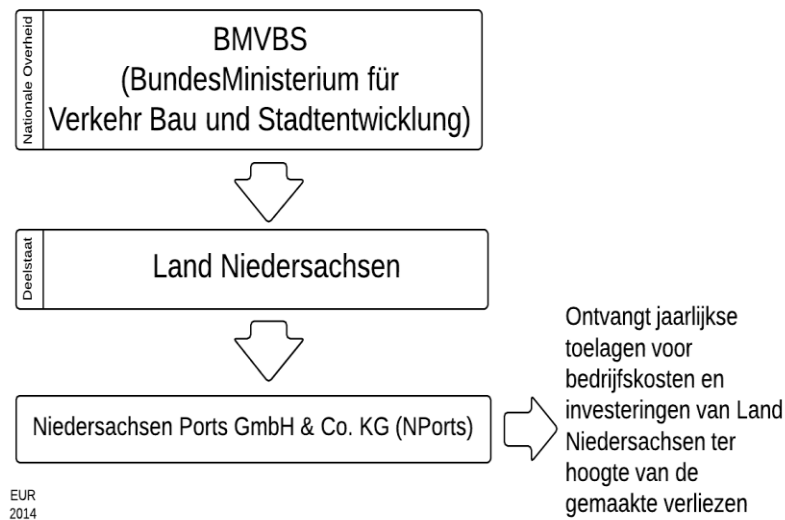
<sup>22</sup> <http://www.dredgingtoday.com/2013/05/31/elbe-river-dredging-contract-awarded-germany/>

<sup>23</sup> Bundeshaushaltplan 2013, Einzelplan 13, 'Maßnahmen an der Unter- und Außenelbe'

<sup>24</sup> Toelichting in begroting Land Niedersachsen: 'Gemäß Art. 2 „Niedersächsisches Hafensfinanzierungsgesetz“ des Niedersächsischen Hafengesetzes vom 08.12.2005 (Nds. GVBl. S. 377) gewährt das Land NPorts nach Maßgabe der jährlichen Festsetzung im Haushalt Finanzhilfen als Zuschuss zu den Betriebskosten und als Zuschuss für Investitionen.

<sup>25</sup> Mittelfristige Planung Niedersachsen 2013 – 2017 MW 08.06 Seehäfen und Binnenschifffahrt

Structuur van de havens in Land Niedersachsen  
(gebaseerd op financiële stromen in betreffende begrotingen)



Hamburg Port Authority ontvangt via een zelfde soort regeling fondsen van de Stadt Hamburg voor herontwikkeling van haventerreinen. In de begroting 2013-2014 is hiervoor een bedrag van € 24 miljoen opgenomen.<sup>26</sup>

Voort is het opvallend dat de havenbeheerders van Niedersachsen, Hamburg en Bremen al jarenlang verlieslatend zijn. Deze havenbeheerders, alle eigendom van de deelstaten maken verliezen die bijgesteld worden uit algemene middelen. De tabel hieronder geeft de financiële situatie van Niedersachsen Ports weer. Volgens de begrotingsstukken van het Land Niedersachsen zijn de tekorten ('Fehlbetrag') altijd gedekt door Land Niedersachsen.

**Tabel 2-1: Winst & Verliesrekening Niedersachsen Ports GmbH & Co. KG - gebaseerd op begroting/afrekening Land Niedersachsen**

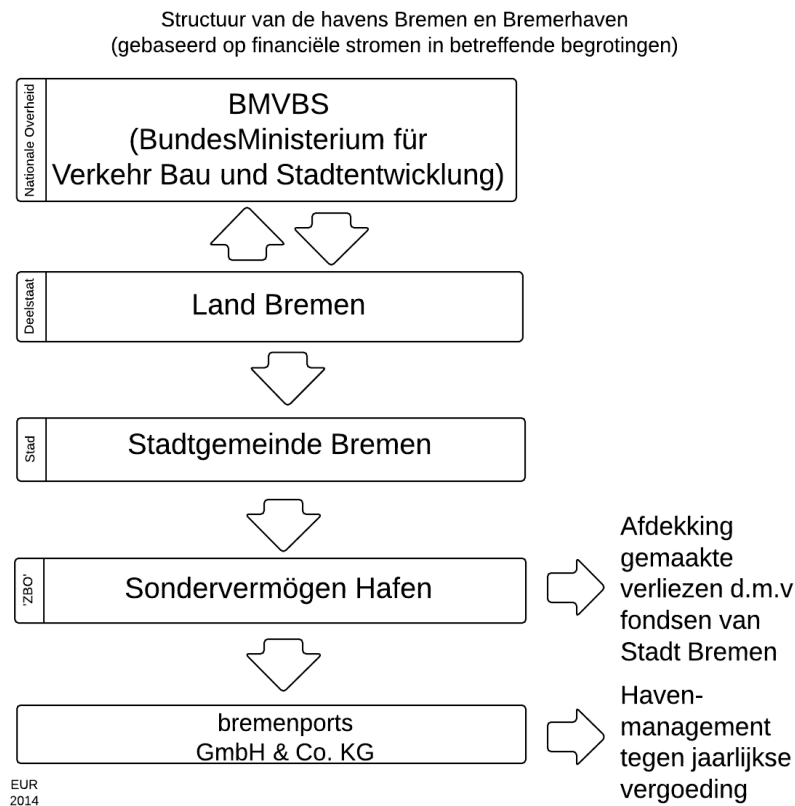
|                  | 2007 | 2008 | 2009  | 2010  | 2011 | 2012 | 2013<br>(geschat) |
|------------------|------|------|-------|-------|------|------|-------------------|
| inkomsten        | 40,3 | 40,1 | 44,3  | 48,7  | 45,8 | 52,5 | 55,1              |
| uitgaven         | 72   | 88,7 | 131,8 | 147,5 | 105  | 97,7 | 91,5              |
| tekort           | 31,7 | 48,6 | 87,4  | 98,9  | 59,3 | 45,1 | 36,4              |
| <b>Subsidies</b> |      |      |       |       |      |      |                   |
| Investerings     | 25   | 40,4 | 80    | 91,5  | 44,4 | 23   | 26,6              |
| Exploitatie      | 6,6  | 7,4  | 6,8   | 7,3   | 14,2 | 12,1 | 9                 |

De realisering van JadeWeserPort zit niet in deze gegevens verwerkt. Hiervoor is er een aparte onderneming *JadeWeserPort Infrastruktur und Beteiligungen GmbH & Co. KG* opgericht. Hierin is 50,1% van de aandelen in handen van het Land Niedersachsen en de rest in handen van de Stadt Bremen.<sup>27</sup> Deze entiteit is verantwoordelijk voor de bouw van de basisinfrastructuur. Weer een andere entiteit *JadeWeserPort Realisierungs-Beteiligungs GmbH & Co. KG* is verantwoordelijk voor de bouw van de terminalinfrastructuur. De eigendomsstructuur is identiek aan de andere entiteit.

<sup>26</sup> Haushaltsplan Freie und Hansestadt Hamburg 2013-2014, Einzelplan 7 (Behörde für Wirtschaft, Verkehr und Innovation) 'Kostenerstattung für Investitionen im Hafen'

<sup>27</sup> [http://www.mf.niedersachsen.de/portal/live.php?navigation\\_id=986&article\\_id=1543&psmand=5](http://www.mf.niedersachsen.de/portal/live.php?navigation_id=986&article_id=1543&psmand=5)

De havens van Stadt en Land Bremen hebben een gecompliceerde structuur. Er is een onderneming, met de Stadt Bremen als enige aandeelhouder, verantwoordelijk voor het beheer en de ontwikkeling van de havengebieden. Zij ontvangt hiervoor een managementfee<sup>28</sup>. Het eigendom van de havengebieden en de infrastructuur ligt bij de Stadt en Land Bremen via het *Sondervermögen Hafen*, een zelfstandig bestuursorgaan.



In de begroting van het Land Bremen staan aan de inkomstenkant bij de zeehavens als voornaamste inkomsten de bijdrage vanuit de Bund voor zeehavens, €10,7 mln/jaar. Aan de uitgavenkant is de grootste post de post *Kostenerstattung für Häfen* waarmee er in de begroting 2013 €63.4 mln aan de Stadt Bremen ter beschikking wordt gesteld<sup>29</sup>

De Stadt Bremen betaalt (mede) uit deze middelen de verschuldigde rente voor investeringsprojecten in de haven en voorziet het *Sondervermögen Hafen* van middelen, een constructie die veel overeenkomsten vertoont met een Nederlandse ZBO,<sup>30</sup>.

Dit Sondervermogen Hafen had aan inkomsten in 2012 een bedrag van €60,4 mln staan<sup>31</sup>. Ongeveer de helft van dit bedrag komt uit havengelden, de andere helft kan ruwweg verdeeld worden tussen pachtopbrengsten en opbrengsten van kades en havenspoorlijnen.

<sup>28</sup> 'Leistungsentgelt'

<sup>29</sup> Landeshaushalt Land Bremen 2012-2013: Kapitel 0801 Allgemeine Bewilligungen für Häfen

<sup>30</sup> Zie Stadthaushalt Stadt Bremen 2012-2013: Kapitel 3801 Allgemeine Bewilligungen für Häfen

<sup>31</sup> Vorlage Nr.: 18/321- S Sonstiges Sondervermögen Hafen Controllingbericht für das 4. Quartal 2012 (vorläufiger Jahresabschluss)

Aan de uitgavenkant staan onder meer de managementfee voor Bremenports (in 2012: €17.8 mln) en alle kosten voor het in stand houden en investeren in de havens die onder het beheer van het Sondervermogen vallen. Het batig saldo van het Sondervermogen Hafen voor 2012 bedroeg € -68,4 mln. Dit bedrag wordt gedekt met algemene middelen uit de begroting van zowel het Land Bremen als de Stadt Bremen. Deze situatie is niet alleen exemplarisch voor het jaar 2012 maar is ook in de begrotingen van 2014/2015 gepland. Opvallend is verder de volledige financiering (€180 miljoen) door het Land Bremen voor de bouw van een nieuwe offshore terminal in Bremerhaven waar geen geïnteresseerde marktpartijen tijdens een tenderprocedure voor gevonden waren.<sup>32</sup>

De jaarrekening van Hamburg Port Authority (HPA) laat een vergelijkbaar beeld zien. Ook hier blijkt sprake te zijn van structurele verliezen. Zelfs als meegenomen wordt dat de Duitse havenbeheerders opereren in een context waar er meer verwacht wordt van een havenbeheerder als het gaat om het voorzien in publieke infrastructuur (bijvoorbeeld bruggen) kan dit geen afdoende verklaring bieden. De winst en verlies rekening van de HPA ziet er als volgt uit:

**Tabel 2-2: Winst- en Verliesrekening Hamburg Port Authority – gebaseerd op jaarverslagen HPA**

| Hamburg Port Authority           |      |      |      |      |      |
|----------------------------------|------|------|------|------|------|
| x mln eur                        | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 |
| Turnover                         | 130  | 135  | 144  | 158  | 157  |
| Other operating income           | 159  | 74   | 78   | 72   | 75   |
| Cost of materials                | 130  | 130  | 131  | 165  | 144  |
| Staff costs                      | 89   | 98   | 92   | 95   | 100  |
| Loss on ordinary activities      | -12  | -209 | -97  | -110 | -102 |
| Withdrawals from capital reserve | 0    | 202  | 98   | 102  | 115  |
| Balance sheet deficit            | -4   | -29  | -37  | -32  | -26  |

De categorie ‘other operating income’ (in het Duitstalige jaarverslag ‘Sonstige betriebliche Erträge’) blijkt uit beantwoording van vragen in de senaat van de Stadt Hamburg grotendeels te bestaan uit subsidies van de stad aan HPA.<sup>33</sup> Opvallend zijn de lage inkomsten uit havengelden, in Hamburg lagen deze in de periode 2006-2011 in de range € 36 mln – € 48 mln per jaar. In Antwerpen werd in 2010 € 78 mln opgehaald en in Rotterdam EU 275 mln. De havengelden zijn in Hamburg zelfs onvoldoende om de kosten voor het op diepte houden van de Elbe te dekken.<sup>34</sup>

De dekking van de tekorten (grotendeels door de Stadt Hamburg) kon de afgelopen jaren komen uit de middelen die verkregen zijn bij verkoop van de aandelen in HHLA. De (deel)verkoop van dit concern leverde een bedrag van iets meer dan € 1 miljard op. Dit geld was bedoeld om toekomstige haveninvesteringen te financieren maar wordt in praktijk gebruikt om de balans van HPA op orde te houden.<sup>35</sup>

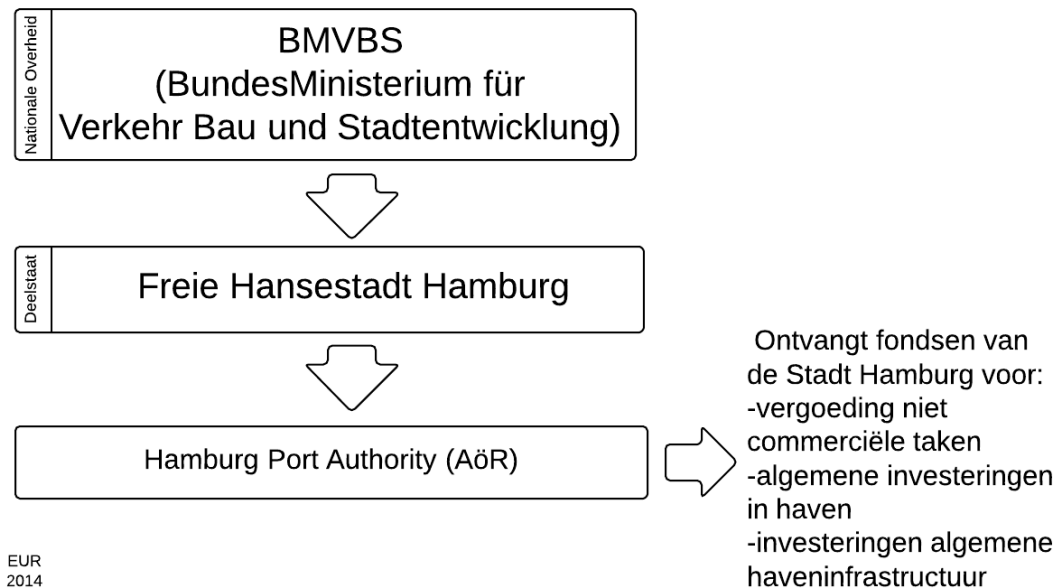
<sup>32</sup> Zie <http://www.verkehrsrundschau.de/bremer-senat-will-offshore-terminal-in-bremerhaven-selbst-zahlen-1184692.html>

<sup>33</sup> Schriftliche Kleine Anfrage der Abgeordneten Roland Heintze und Olaf Ohlsen (CDU) vom 28.06.13 und Antwort des Senats Betr.: Hamburg Port Authority (HPA) – Fragen zum Geschäftsbericht 2012

<sup>34</sup> Zie beantwoording vragen aan de senaat van de BÜRGERSCHAFT DER FREIEN UND HANSESTADT HAMBURG (document Drs 20/3890)

<sup>35</sup> Jaarverslag HPA 2012: “Due to the changes in the financing system of the HPA in 2009, the institution has been receiving annual tranches from the proceeds of the partial initial public offering of Hamburger Hafen und Logistik AG (HHLA), Hamburg – the so-called “HHLA-Milliarde [HHLA billion]” – to finance the development and management of the port of Hamburg. These tranches will be appropriated to capital reserves. In the financial year TC 77,400 was appropriated. TC 114,753 was withdrawn from capital reserves for ongoing expenses, whereby TC 64,753 was allotted for projects and TC 50,000 for maintenance measures.”

Structuur van de haven Hamburg  
(gebaseerd op financiële stromen in betreffende begrotingen)



Bij de oprichting van HPA in 2005 is wettelijk vastgelegd dat investeringen in de algemene haveninfrastructuur voor rekening van de Stadt Hamburg zijn<sup>36</sup>. Door de beantwoording van kamervragen<sup>37</sup> aan de Senaat van de Stadt Hamburg is het mogelijk een duidelijk overzicht op te stellen wat in praktijk de scope is van het begrip algemene haveninfrastructuur. Voor de jaren 2012-2017 zijn er investeringsprojecten in de uitbreiding van algemene infrastructuur met een geschatte som van €898 mln opgenomen. Daarnaast zijn er vervangingsinvesteringen met een bedrag van €600 mln opgenomen.

De grootste projecten in de categorie uitbreiding betreffen<sup>38</sup> de 'Westerweiterung' (€206 mln, 2012-2017), dit is de uitbreiding van de EUROGATE Container Terminal, een verdere aanpassing van de Elbe ('Fahrrinnenanpassung', €193 mln, 2012-2017) en de 'Südliche Hafenerschließung – Neue Bahnbrücke Kattwyk' (€179 mln, 2012-2017), een project voor een nieuwe spoorbrug.

Op de site van het project 'Westerweiterung' is een financiële verdeelsleutel te vinden<sup>39</sup> voor de kosten van het project. HPA en de Stadt Hamburg dragen €400 mln bij en EUROGATE<sup>40</sup> investeert €250 mln in de suprastructuur. Het is de vraag in hoeverre het passend is om een dergelijk project tot algemene infrastructuur te rekenen. Ook kleinere projecten zoals het Central Terminal Steinwerder (€37 mln, 2012-2017, een terminal voor VAL/VAS activiteiten en bijvoorbeeld

<sup>36</sup> "Mit der Drucksache 18/2332 (Gründungsdrucksache HPA) ist grundsätzlich vorgesehen, dass Investitionen in die allgemeine Hafeninfrasturktur aus dem Haushalt der Freien und Hansestadt Hamburg getragen werden"

<sup>37</sup> BÜRGERSCHAFT DER FREIEN UND HANSESTADT HAMBURG Drs 20/3890

<sup>38</sup> Zie bijlage A bij Drs 20/3890

<sup>39</sup> <http://www.westerweiterung.de/Finanzierung.22.0.html>

<sup>40</sup> EUROGATE is een private partij eigendom van EUROKAI en BLG Logistics. BLG Logistics heeft onder meer de Stadt Bremen als aandeelhouder.

postponed manufacturing<sup>41</sup>) of de 'Ausbau Innerer Freihafen' (€ 76 mln, 2012-2017), betreft de herstructurering van het kleinste HHLA containerterminal) vallen mogelijk buiten de scope van wat algemene infrastructuur genoemd kan worden. Naar verwachting is de 'HHLA Milliarde' in 2014 op en is HPA weer aangewezen op algemene publieke middelen. In de begroting van de Stadt Hamburg voor 2013/2014 is voor het jaar 2014 een faciliteit van € 91,5 miljoen opgenomen om investeringen in algemene haveninfrastructuur te kunnen dekken.

In 2012 bedroeg het exploitatietekort €101,4 miljoen.<sup>42</sup> De raming in de financiële middellangetermijnplanning van de Freie Hansestadt Hamburg gaat ook voor de komende jaren uit van een bedrag van om en nabij de € 100 miljoen per jaar.<sup>43</sup> Binnen de Hamburgse politiek speelt de discussie of dit een reëel bedrag is. Als de voorgestelde projecten allemaal doorgang dienen te vinden is er bijvoorbeeld een gat van € 450 mln<sup>44</sup>.

#### *Casus havenuitbreiding: JadeWeserPort*

Met de realisering van JadeWeserPort beschikt ook Duitsland over een grote diepzeehaven. Gelet op de schaalvergroting in de containervaart is dit essentieel voor het behouden van een goede concurrentiepositie. JadeWeserPort is een project van het Land Niedersachsen en de Freie Hansestadt Bremen. In 2002 is er besloten tot bouw van deze, toen nog Tiefwasserhafen Wilhemshaven geheten, containerhaven. Zoals eerder



al geschreven zijn er voor de bouw van de basisinfrastructuur en de terminalinfrastructuur twee ondernemingen opgezet die met publieke middelen gefinancierd zijn en eigendom zijn de twee regionale overheden. DE terminal zelf wordt gebouwd en uitgebaat door concessiehouder *Eurogate Wilhelmschaven* een bedrijf eigendom van Maersk en Eurogate. 50% van Eurogate is weer in handen van BLG Logistics, een partij uit Bremen waar de Stadt Bremen meerderheidsaandeelhouder in is. Deze constructie heeft goedkeuring gekregen van de Europese Commissie.

De terminal met een geschatte capaciteit van 2,7 miljoen TEU per jaar heeft in totaal € 960 miljoen gekost. Hiervan kwam € 610 miljoen voor rekening van de twee 'publieke' entiteiten en € 350 miljoen voor Eurogate Wilhelmschaven.

<sup>41</sup> Presentatie HPA Central Terminal Steinwerder via [portsintegration.eu](http://portsintegration.eu)

<sup>42</sup> Zie Doppelhaushalt 2013/2014, Artikel 7350, 891.62

<sup>43</sup> <http://www.ndr.de/regional/hamburg/hpa115.html>

<sup>44</sup> Zie <http://www.welt.de/regionales/hamburg/article115856343/Kein-Geld-fuer-Bruecken-und-Strassen.html>



## 2.6 Verschil in bekostiging en resultaten

Onderstaande tabel geeft een samenvatting van de gevonden bekostigingen in de havens in de onderzochte landen. In de tabel is weergegeven welke betalingen de overheid doet ten gunste van de zeehavens. Onderverdeeld in drie categorieën. Ten eerste voor de maritieme toegang. Ten tweede, de gelden die door de havenbeheerder worden ontvangen om het havengebied te ontwikkelen of te beheren. Daarnaast een categorie overig voor specifieke betalingen.

Het verenigd Koninkrijk is niet opgenomen, omdat daar geen bekostiging van de grote zeehavens plaatsvindt vanuit overheidsfondsen.

**Tabel 2-3: Overzicht betalingen door overheden tbv zeehavens**

|                                |                  | Toegang<br>(€) | Haven<br>intern (€) | Overig (€) | Totaal (€) |
|--------------------------------|------------------|----------------|---------------------|------------|------------|
| Hamburg                        |                  | 45,0           | 101,4               |            | 146,4      |
| Bremerhaven                    |                  | 17,0           | 68,4                |            | 85,4       |
| Wilhelmshaven<br>Niedersachsen |                  | 33,0           | 44,4                |            | 77,4       |
|                                | <b>Duitsland</b> | <b>95</b>      | <b>214,2</b>        |            | <b>309</b> |
| Amsterdam                      |                  | 4,2            |                     |            | 4,2        |
| Rotterdam                      |                  | 9,8            |                     |            | 9,8        |
| Overig                         |                  | 22,0           |                     |            | 22,0       |
|                                | <b>Nederland</b> | <b>36</b>      |                     |            | <b>36</b>  |
| Antwerpen                      |                  | 75,0           | 73,1                | 9,0        | 157,1      |
| Gent                           |                  | 24,0           | 8,4                 | 2,9        | 35,3       |
| Zeebrugge                      |                  | 36,0           | 29,3                | 4,3        | 69,6       |
| Overig                         |                  | 15,0           | 10,0                | 1,8        | 26,8       |
|                                | <b>België</b>    | <b>150</b>     | <b>121</b>          | <b>18</b>  | <b>289</b> |
| Duinkerken                     |                  | 6,9            |                     |            | 6,9        |
| LeHavre                        |                  | 10,4           |                     |            | 10,4       |
|                                | <b>Frankrijk</b> | <b>17</b>      |                     |            | <b>17</b>  |

- Duitsland Haven intern is gebaseerd op verliezen die gecompenseerd worden. De werkelijke financiële stromen zijn (veel) groter maar zijn voor een deel voor publieke taken.
- België Bedragen toegang zijn vastgesteld op basis van aandeel in de overheidsuitgaven voor de havens in de periode 2007-2012 Overig in België is de bijdrage aan de loodsendienst
- Frankrijk Verdeling geschat op basis van besteding Franse overheid aan Grand ports maritime (€53mln per jaar totaal)
- Nederland Zeetoegang: uit IBO Beheer en Onderhoud; Hoofdvaarwegennet, Hoofdwegennet en Hoofdwatersysteem: baggerkosten zijn 72m euro totaal, daarvan is 50% binnenwater (haventoegang Amsterdam en Rotterdam samen is 14mln/jaar)

De verschillen in bekostiging werken ook door in de havengelden die geïnd worden en de resultaten van de havenbeheerders. Onderstaande tabel geeft daarvan een overzicht.

**Tabel 2-4: Havengeld en resultaten per ton**

|               | 2012<br>tonnen | Havengelden | Havengeld<br>per ton | Resultaat    | Resultaat<br>per ton |
|---------------|----------------|-------------|----------------------|--------------|----------------------|
| Hamburg       | 130.938        | 47.714.000  | 0,36                 | -108.365.189 | -0,83                |
| Bremerhaven   | 83.979         | 31.808.160  | 0,38                 | -68.363.975  | -0,81                |
| Niedersachsen | 48.174         | nb          | nb                   | -30.053.000  | -0,62                |
|               |                |             |                      |              |                      |
| Amsterdam     | 94.261         | 49.906.339  | 0,53                 | 47.974.821   | 0,51                 |
| Rotterdam     | 441.527        | 293.599.000 | 0,66                 | 227.549.000  | 0,52                 |
|               |                |             |                      |              |                      |
| Antwerpen     | 184.136        | 91.344.000  | 0,50                 | 138.969.000  | 0,75                 |
| Zeebrugge     | 43.544         | nb          | nb                   | 19.107.390   | 0,44                 |
|               |                |             |                      |              |                      |
| Le Havre      | 63.511         | 109.330.200 | 1,72                 | 32.800.000   | 0,52                 |

Bron: jaarverslagen havenbeheerders

## 3 Niet-financiële factoren

### 3.1 Nautische diensten

Nautische diensten zijn vaak onderwerp van regulering, hebben een historie van beperkte markttoegang, en soms van subsidiering. Daarom worden zij in dit overzicht meegenomen. Onder nautische diensten vallen de slepers, roeiers, loodsen, scheepsmelding en verkeersbegeleiding. In principe zouden de kosten van deze diensten geheel voor rekening van de gebruikers moeten komen. In recente studies naar staatssteun aan Europese havens en concurrentie in een haven (Europese Commissie, 2011; ISL, 2006; OECD, 2011) worden geen voorbeelden genoemd waarbij staatssteun aan nautische dienstverleners zoals loodsen, roeiers, sleepdiensten, scheepsmelding, verkeersbegeleiding is verleend. Alleen in België is een directe betaling aan de loodsen bekend (zie hoofdstuk staatssteun).

#### *Verenigd koninkrijk*

In de *private ports* Felixstowe, London Thames en Harwich worden loodsdiensten, sleepdiensten en verkeersbegeleiding aangeboden door één partij, namelijk de private havenbeheerder. In de havens van Felixstowe, London Thames en Harwich alledrie zijn de havens in beheer Hutchison Port Holding. In sommige havens zijn ook meerdere private aanbieders actief, zoals in de Port of London. In deze haven biedt niet alleen de Port of London Authority loodsdiensten, maar ook drie private loodsbedrijven (Livett's Launches, Sargent Brothers (Thames) Ltd. Estuary Services Ltd.); verder zijn in deze haven tien private sleepdiensten actief. Vastmaakdiensten worden zowel door sleepondernemingen als door private gespecialiseerde aan- en afmeerbedrijven aangeboden. Verkeersbegeleiding wordt in *private* en *trust ports* aangeboden door de havenbeheerders.

#### *België*

In Vlaanderen bestaan vier type loodsen: zeeloodsen (of Scheldemondloodsen, van zee tot Vlissingen), kustloodsen (begeleiden schepen van zee naar een van de Vlaamse kusthavens zoals Zeebrugge en Oostende), rivierloodsen (specifiek voor Antwerpen via de Schelde) en kanaalloodsen (Kanaal Gent-Terneuzen). Voor de loodswissel van rivier en kanaalloodsen werkt het Vlaams Loodswezen samen met het Nederlandse Loodswezen<sup>45</sup>. Sinds 1 januari 2001 is het Vlaams Loodswezen omgevormd tot een overheidsdienst met een grote autonomie ofwel een Dienst van Algemeen Belang (DAB). Diensten van algemeen belang onderscheiden zich van 'normale' diensten door de aanwezigheid van publieke belangen met betrekking tot kwaliteit, toegankelijkheid en leveringszekerheid voor grote groepen burgers. De loodsen zijn in dienst van de Vlaamse overheid en georganiseerd in het Agentschap voor Maritieme Dienstverlening en Kust. Het Vlaams loodswezen ontvangt van de Vlaamse overheid structurele en incidentele dotaties. De Vlaamse overheid investeert in de vernieuwing en onderhoud van de loodsvloot en gaf in 2012 en 2013 een dotatie om de gevolgen van de economische crisis op te vangen (Vlaams Parlement, 2012). De Vlaamse Minister van Transport bepaalt sinds 2009 de loodstarieven. De loodstarieven zijn gebaseerd op de grootte van het schip in Bruto Register Tonnen. De tarieven voor beloodsing op de

---

<sup>45</sup> Scheldereglement van 1843 regelt dat schepen bestemd voor Nederlandse havens en vallen onder de Nederlandse Loodswet uitsluitend door Nederlandse loodsen worden beloodst. Voor schepen bestemd voor Belgische havens, zgn. Scheldevaarders geldt een verdeelsleutel tussen Nederland en België van 27,5% en 72,5 %.

Schelde waren voor 2009 altijd gekoppeld aan de tarieven voor beloodsing in de Maasmond (Rotterdam) als onderdeel van het Scheldereglement 1943.<sup>46</sup>

In Antwerpen zijn drie bedrijven actief in het aanbieden van sleepdiensten. Hierbij wordt onderscheid gemaakt tussen sleepdiensten 'voor' en 'achter' de sluisen. Voor de sluisen – op de Schelde - zijn twee private ondernemingen actief, namelijk URS (44 schepen, waaronder kust- en havenslepers) en Antwerp Towage (4 schepen). URS maakt onderdeel uit van de Unie van Redding- en Sleepdienst NV. Antwerp Towage is een joint-venture tussen het Duitse Fairplay towage en het Nederlandse bedrijf Multraship. Deze 2 ondernemingen stellen zelf hun tarieven vast voor rederijen. Sleepdiensten achter de sluisen wordt verzorgd door het Sleepbedrijf Antwerpen, onderdeel van het Gemeentelijk Havenbedrijf Antwerpen. Aanmeren en ontmeren (roeiers) wordt verzorgd door één diensverlener, Brabo – een coöperatieve vennootschap met beperkte aansprakelijkheid (CVBA). Verkeersbegeleiding en scheepmelding wordt in België uitgevoerd door het Agentschap voor Maritieme Dienstverlening en Kust, de organisatie die ook verantwoordelijk is voor de loodsdiensten.

### Frankrijk

De havenloodsen in Le Havre - *Station de Pilotage Le Havre* - bestaat uit 3 aparte en deels overlappende onderdelen (French Federation of Maritime Pilots, 2013). Ten eerste de individuele geregistreerde loodsen. Ten tweede de maatschap, waarin de individuele loodsen zijn verenigd. Uit hun midden kiezen de loodsen een voorzitter met eenmalig mandaat voor 2 jaar. De voorzitter wordt ondersteund door een bestuur van 8 gekozen loodsen. Het 'loodsenstation' is het derde onderdeel. Het loodsenstation is een publieke service organisatie, dat valt onder het Ministerie. Het dagelijks management van het loodsenstation wordt uitgevoerd door de voorzitter van de maatschap.

Er is één aanbieder van aan- en afmeerdiensten; de roeiers zijn verenigd in een coöperatie - *Société Coopérative Maritime de Lamanage des Ports du Havre et d'Antifer*. Deze coöperatie bestaat sinds 1937 en is goedgekeurd door de havenbeheerder van Le Havre (*Grand Port Maritime du Havre*). De sleepdiensten in Le Havre worden uitgevoerd door *Boluda Le Havre*, onderdeel van het Frans-Spaanse Boluda BV. Uit de jaarverslagen van Boluda blijken geen dotaties van overheden. De verkeersbegeleiding (VTS) wordt in Le Havre aangeboden door de havenbeheerder (*Grand Port Maritime du Havre*) onder toezicht van diens havenmeester.

### Duitsland

De havenloodsen in Hamburg zijn georganiseerd in een verenigingsstructuur - *Hafenlotsenbrüderschaft Hamburg*. Deze vereniging bestaat sinds 1981. Tot 1981 waren alle loodsen in Hamburg medewerker van de Vrije en Hanzestad Hamburg (stadstaat Hamburg). Op 1 juli 1981 leidde een parlementaire beslissing tot de oprichting van de vereniging. De vereniging wordt gesteund door de senaat en de havenbeheerder. De organisatievorm van de havenloodsen is gemodelleerd naar het voorbeeld van de Duitse federale zeeloodsen en is gebaseerd op de

---

<sup>46</sup> De Nederlandse loodsen voelen benadeeld door het feit dat de Vlaamse Overheid de tarieven vastgesteld. Zij vermoeden dat de Vlaamse tarieven niet kostendekkend kunnen zijn zij jaarlijks miljoenen moeten toeleggen op hun dienstverlening. De Nederlandse loodsen hebben de kwestie voorgelegd aan een Vlaamse arbitragecommissie die hen 8 miljoen euro heeft toegekend. Tot betaling kwam het echter niet. Vlaanderen meent juist geld te krijgen van de Nederlandse loodsen voor het gebruik van de nieuwe Vlaamse vloot, waarop de Nederlandse loodsen van en naar de grote zeeschepen varen (NRC, 2013).

Hamburgse loodsenwet (Hamburg Pilots, 2013). Hamburgse Loodsen vereniging onderhandelt met de stadstaat Hamburg over de tarieven (*Beratungsgeld*). Het loodstarief wordt vastgesteld op basis van de grootte van het schip in Bruto Register Tonnen met eventuele aanvullende toeslagen voor onder meer wachttijd. Sinds 1981 wordt het tarief aangepast op basis van een zgn. "kosten van levensonderhoud" index (*Lebenshaltungskosten index*)(Hafenlotstarifordnung, 1981). De inrichtingen noodzakelijk voor het uitvoeren van de loodsdienst, het loodstation en de loodsvaartuigen, komen voor rekening en verantwoordelijkheid van de overheid<sup>47</sup>. De overheid kan deze taak delegeren aan een privaat bedrijf of dienst. In Hamburg voert de Port Authority deze taken uit.

Zeven verschillende private sleepbedrijven zijn actief in de haven van Hamburg, te weten: Bugsier Reederei (10 schepen), Petersen und Alpers (2 schepen), H.S.H. Hafen Service Hamburg, Lütgens & Reimers (3 schepen), Fairplay (2 schepen), Kotug (6 schepen), Meyrose/voorheen Verenigde Schleppkontor GmbH (7 schepen). Uitgezonderd Kotug en Fairplay zijn de sleepers verenigd in een BV het *Arbeitsgemeinschaft der Seeschiffassistenz-Reedereien für den Hafen Hamburg GmbH*. De sleepers onderhandelen zelf met de rederijen over de tarieven. De concurrentie tussen de sleepers is de laatste jaren sterk toegenomen. Vastmaakdiensten (roeiers) worden aangeboden door de private sector. Vijf bedrijven zijn verenigd in het *Arbeitsgemeinschaft der Hamburger Schiffsbefestiger GmbH*. Dit zijn dezelfde vijf ondernemingen die zich ook verenigd hebben in het *Arbeitsgemeinschaft* voor sleepdiensten. *Schiffsmeldedienst Hamburg GmbH* verzorgt de scheepsmeldingen in Hamburg. De onderneming is een private onderneming en 100% eigendom van een natuurlijk persoon die meerdere maritiem-gerelateerde bedrijven heeft in Hamburg (Orbis, 2013). Uit de jaarverslagen van de scheepsmeldingsdienst blijken geen dotaties van overheden. Verkeersbegeleiding (VTS) wordt aangeboden door het Havenbedrijf Hamburg (Hamburg Port Authority, HPH). Naast verkeersbegeleiding in de havenbekkens is het havenbedrijf Hamburg ook verantwoordelijk voor de verkeersbegeleiding op de Elbe, dat in principe een Federale rivier is.

### 3.1.1 Vergelijking met Nederland

Wanneer we Nederland vergelijken met de vier bestudeerde landen (Frankrijk, België, Duitsland en Engeland) ontstaat het volgende beeld:

- De organisatievorm van loodsdiensten in Frankrijk en Duitsland is vergelijkbaar met die van de coöperatieve vorm in Nederland, namelijk (1) de individuele loodsen genieten een grote mate van zelfstandigheid en hebben zeggingschap over de organisatie en (2) de overheid opereert op de achtergrond en is de partij waarmee over de tarieven wordt onderhandeld, dan wel de partij die de tarieven moet goedkeuren. In Groot-Brittannië zijn alle loodsdiensten geprivatiseerd. Belangrijk verschil met de overige 4 landen is dat er in sommige Britse havens ook meer dan één aanbieder van loodsdiensten is. Van de vier landen kent België het meest publiek georganiseerde loodswezen. Het Vlaams Loodswezen is een overheidsdienst met een grote autonomie (Dienst van Algemeen Belang).
- Sleepdiensten worden in alle landen door private partijen aangeboden, behalve in Antwerpen. Het verschil zit grotendeels in het aantal sleepondernemingen dat per haven actief is. Bijvoorbeeld in Rotterdam zijn drie sleepbedrijven actief, in Le Havre slechts één en in Hamburg zeven. In de haven van Antwerpen bieden 2 private sleepbedrijven diensten

---

<sup>47</sup> Seelotsgesetz (BGBl. I S. 1213), § 6 (1) Die zur Wahrnehmung der Lotsendienste erforderlichen Lotseinrichtungen (feste und schwimmende Lotsenstationen, Versetz- und Zubringerfahrzeuge) werden von den Aufsichtsbehörden vorgehalten, unterhalten und betrieben.

aan voor de sluis; achter de sluis wordt dit gedaan door het Sleepbedrijf Antwerpen, een onderdeel van het Gemeentelijk Havenbedrijf Antwerpen. In jaarrekeningen van de sleepondernemingen blijken geen dotaties van overheden.

- Vastmaakdiensten worden in Rotterdam aangeboden door de roeiers die zich hebben georganiseerd in een verenigingsstructuur; een vergelijkbare organisatiestructuur met leden (vereniging) of ledeneigenaren in een coöperatie bestaat in Franse en Belgische havens. In deze landen hebben de aanbieders van aan- en afmeerdiensten een monopoliepositie. In Duitse en Britse havens zijn meerdere vastmaakdiensten actief.
- Scheepsmeldingen over verwachte en vertrekkende schepen wordt in Rotterdam verzorgd door een private partij, Royal Dirkzwager. Voor zover bekend ligt het verzorgen van scheepsmeldingen van schepen in Frankrijk, België, Duitsland en Engeland ook bij een private partij.
- Verkeersbegeleiding (Vessel Traffic Services - VTS) wordt in Nederland uitgevoerd door de havenbeheerders in samenwerking met Rijkswaterstaat. In Frankrijk, België, Duitsland ligt de verkeersbegeleiding bij publieke organisaties; in Groot-Brittannië wordt de verkeersbegeleiding uitgevoerd door de geprivatiseerde havenbeheerders.

## 3.2 Fysieke ruimte

### 3.2.1 gronduitgifte

Bij het gronduitgifte beleid is gekeken naar eigen grond versus pacht. Deze factor kan het level playing field beïnvloeden, doordat sommige bedrijven de voorkeur geven aan gronden die zij in eigendom hebben. Indien zij de grond alleen in pacht kunnen verkrijgen, kunnen deze bedrijven er voor kiezen zich niet in de haven te vestigen. Anderzijds kan de havenautoriteit die gronden in pacht uit geeft meer sturen op de invulling van de ruimte. Wanneer de pachtovereenkomst afloopt, is het aan de havenautoriteit om de pacht te verlengen of aan een andere partij te gunnen. Indien de gronden in eigendom gegeven worden, houdt de directe zeggenschap van de beheerder op. De partij die de grond in eigendom verkregen heeft, blijft wel gebonden aan het bestemmingsplan en zal zijn activiteiten in overeenstemming met het bestemmingsplan moeten uitvoeren. Indien de partij het gebruik van de grond wil wijzigen zal een wijziging van het bestemmingsplan nodig zijn. Dit zal via de gemeente moeten gebeuren, want de gemeente stelt het bestemmingsplan op.

De verschillen tussen erfpacht en eigendom zijn echter erg klein en erfpacht zit het dichtst aan tegen eigendom (zeker wanneer er met termijnen van 50 jaar of meer wordt gewerkt). De Rotterdamse havenautoriteit geeft gronden uit in erfpacht, maar lijkt hier geen groot nadeel van te ondervinden. Stakeholders hebben aangegeven dat het uitgeven van de gronden in erfpacht niet nadelig uitwerkt op de positie van de Rotterdamse en Amsterdamse haven en daarom is deze factor als niet relevant gekwalificeerd.

### 3.2.2 Grondwaardering

Een factor die verbonden is met de financiële factoren is de grondwaardering. De manier waarop de grondwaardering in een haven plaatsvindt, beïnvloedt het level playing field. Belangrijke vraag is of de grond tegen de werkelijk marktprijzen gewaardeerd wordt of dat hier andere maatstaven voor gekozen worden. Indien havens de grond op verschillende manieren waarderen zullen bedrijven in verschillende havens andere prijzen voor de grond moeten betalen. Bedrijven zullen sneller geneigd zijn om zich in havens met goedkopere gronden te vestigen. Volgens de sector is niet de boekhoudkundige grondwaardering van belang, maar de daadwerkelijke grondprijs die

betaald moeten worden. Onderstaande tabel geeft een overzicht van de grondwaardering in de havens van Rotterdam, Antwerpen en Hamburg. De waarderingen uit 2008 zijn als uitgangspunt gekozen, omdat dit het eerste jaar is waarin de onderlinge gegevens vergeleken kunnen worden<sup>48</sup>. Per haven is de prijs per m<sup>2</sup> berekend net als de opbrengsten per m<sup>2</sup>.

De prijs per m<sup>2</sup> is in de haven van Rotterdam fors hoger dan in de havens van Hamburg en Antwerpen, waar de prijzen min of meer gelijk zijn. In Rotterdam staan de gronden voor € 56,53 per m<sup>2</sup> te boek, terwijl dat in Hamburg en Antwerpen € 23,81 per m<sup>2</sup> respectievelijk € 26,90 per m<sup>2</sup> is. Er is ook een verschil in de opbrengsten per m<sup>2</sup>. De verschillen zijn echter kleiner dan de verschillen in de grondprijzen zelf. In Rotterdam levert een m<sup>2</sup> € 4,37 op, in de haven van Hamburg € 1,63 en in de haven van Antwerpen € 3,53. Hierbij moet opgemerkt worden dat de opbrengsten een overschatting van de werkelijke opbrengsten kunnen zijn, omdat er geen onderscheid gemaakt kan worden tussen de opbrengsten uit grond en de kadegelden<sup>49</sup>.

Op basis van openbare gegevens is het niet mogelijk om te bepalen of er binnen het onderwerp van de waardering van activa, zoals grond, sprake is van mogelijke staatssteun in de verschillende havens. Om te kunnen bepalen of er sprake is van steun, is een uitgebreide analyse van de vastgoedmarkt in de drie verschillende landen nodig. Deze analyse valt echter buiten de scope van het onderzoek.

---

<sup>48</sup> Voor de haven van Hamburg zijn geen eerdere jaarverslagen gevonden.

<sup>49</sup> In het jaarverslag is de volgende post opgenomen: 'Pacht, huur en kadegelden'. De zeehavengelden en de binnenvaartgelden zijn afzonderlijke posten op de winst- en verliesrekening.

**Tabel 3-1 Waardering materiële vaste activa en inkomsten uit huur en pacht per haven (2008)**

| Rotterdam <sup>50</sup>                  |                      | Antwerpen <sup>51</sup>                |                           | Hamburg <sup>52</sup>  |                      |
|--|----------------------|--|---------------------------|--|----------------------|
| Terreinen en infraplus                   | 887.826.000          | Terreinen en gebouwen                  | 874.080.037               | Land, similar rights and buildings , including buildings on third party land | 686.599.485          |
| Openbare havenbekkens en vaarwegen       | 528.610.000          | Installaties, machines en uitrusting   | 69.422.592                | Technical equipment and machinery  | 235.610.892          |
| Infra, kademuren en andere               | 861.183.000          | Meubilair en rollend materieel         | 25.541.538                | Other equipment, factory and office equipment                                | 14.049.098           |
| Materiële vaste activa in aanbouw        | 229.138.000          | Leasing en soortgelijke rechten        | 518.636                   | Payments on account and assets in the course of construction                 | 74.659.599           |
| Vaste bedrijfsmiddelen en overige activa | 262.490.000          | Overige materiële vaste activa         | 59.906                    |  |                      |
|  |                      | Activa in aanbouw en vooruitbetalingen | 40.453.497                |  |                      |
| <b>Totaal materiële vaste activa</b>     | <b>2.769.247.000</b> |  | <b>1.010.076.205</b>      |  | <b>1.010.919.074</b> |
| Grondoppervlak in m <sup>2</sup>         | 48.985.000           |  | 37.500.000                |  | 42.460.000           |
| Inkomsten uit huur, erfpacht, kadegelden | 214.286.000          | Opbrengsten uit concessies             | 132.416.880 <sup>53</sup> | Total, rental income   | 69.227.000           |
| <b>Prijs per m</b>                       | <b>56,53</b>         |  | <b>26,90</b>              |  | <b>23,81</b>         |
| <b>Opbrengsten per m<sup>2</sup></b>     | <b>4,37</b>          |  | <b>3,53</b>               |  | <b>1,63</b>          |

<sup>50</sup> Havenbedrijf Rotterdam (2009), Jaarverslag 2008

<sup>51</sup> Port of Antwerp (2009), Jaarverslag 2008

<sup>52</sup> Hamburg Port Authority (2009), Annual report 2008

<sup>53</sup> Totale bedrijfsopbrengsten voor de haven van Antwerpen bedroegen € 322.968.000,- euro in 2008. Opbrengsten uit concessies bedroeg 41% van de totale bedrijfsopbrengsten. Dit is gelijk aan € 132.416.880,- euro.



De invloed van de grondprijs op de kosten van ondernemingen verschilt per subsector. Voor de grote chemiebedrijven is de grondprijs slechts een klein gedeelte van de operationele kosten en een verhoging van de grondprijs zal relatief weinig effect hebben. Voor empty-depots en logistieke bedrijven is de hoogte van de grondprijs van groot belang. Deze bedrijven willen graag aan het water gevestigd zijn, maar hier zijn de grondprijzen een stuk hoger. Grondprijzen vormen voor hen een groot deel van hun operationele kosten en een verhoging van de grondprijs heeft dan ook grote gevolgen. Deze bedrijven kunnen hun activiteiten gemakkelijk verplaatsen en indien grondprijzen te sterk toenemen, zullen deze bedrijven uit de havens wegtrekken.

De grondprijs die gevraagd wordt, is in grote mate belangrijk voor de concurrentiepositie van een haven. Hierbij moet wel opgemerkt worden dat vrijwel alle ondernemingen individueel onderhandelen met de havenautoriteit en er voor soortgelijke bedrijven verschillende grondprijzen kunnen gelden. Deze factor is als zeer relevant gekwalificeerd.

### 3.2.3 Grondverwerving door de havenbeheerder

Het havenbedrijf Rotterdam (HbR) is sinds 1 januari 2004 een zelfstandige organisatie met twee aandeelhouders, de Gemeente Rotterdam en het Rijk. Voor 1 januari 2004 was het havenbedrijf onderdeel van de gemeente. Bij de overgang van een gemeentelijk havenbedrijf naar een verzelfstandigde onderneming zijn de activa en passiva ingebracht in de nieuwe onderneming. De gronden zijn overgegaan van de gemeente naar het havenbedrijf Rotterdam. De verwervingswaarde van de gronden kan van invloed zijn op het level playing field.

Vanuit een level playing field oogpunt is het wenselijk als de havenbeheer de gronden tegen marktwaarde verkrijgt. Voor de gronden wordt de op dat moment gangbare prijs betaald. Als blijkt dat een havenbeheerder de gronden tegen een lagere, vaak boekhoudkundige waarde, verkrijgt, zou dit een aanwijzing kunnen zijn dat er sprake is van staatssteun. Immers havenbeheerders waren onderdeel van de staat en zijn overgegaan naar een verzelfstandigde vorm.

Uit het jaarverslag 2004 volgt dat het HbR de volgende materiële vaste activa verkregen heeft:

|  |                 |
|--|-----------------|
| • Terreinen en infraplus:                  | € 286,741,000.- |
| • Openbare havenbekkens en vaarwegen       | € 922.058.000.- |
| • Infra, kademuren en andere               | €590.860.000.-  |
| • Materiële vaste activa in aanbouw        | € 173.587.000.- |
| • Vaste bedrijfsmiddelen en overige activa | € 131.123.000.- |

De totale waarde bedroeg € 2.104.369.000,- euro. Dit is de prijs waarvoor het havenbedrijf de materiële vaste activa van de gemeente heeft overgenomen. Uit het jaarverslag volgt ook dat het HbR hiervoor 4.378 hectare aan uitgegeven terreinen heeft verkregen. Dit betekent dat de prijs waarvoor het HbR de terreinen verworven heeft ongeveer € 48,07 per m<sup>2</sup> bedroeg<sup>54</sup>.

De gronden zijn in erfpacht aan de verschillende bedrijven in de haven uitgegeven. De erfpachtgelden vormen één van de inkomstenbronnen van het HbR. Uit het jaarverslag 2004 volgt dat de inkomsten die het HbR vanuit huur, erfpacht en kadegelden verkreeg € 171.068.000,- euro bedroegen. Als deze inkomsten volledig aan de uitgegeven gronden worden toegerekend, betekent dit dat de gemiddelde opbrengst € 3,90 per m<sup>2</sup> bedroeg. Dit bedrag is 1/12 van de prijs waarvoor

---

<sup>54</sup> Havenbedrijf Rotterdam (2005), Jaarverslag 2004

het HbR de gronden heeft verkregen. Dit lijkt er op te duiden dat het HbR de gronden tegen marktwaarde heeft verkregen en dat geen sprake is geweest van staatsteun.

### 3.3 Milieuruimte

#### 3.3.1 Externe veiligheid

Regels omtrent externe veiligheid worden vooral op nationaal niveau vastgesteld. In Nederland zijn onder andere het Besluit risico's zware ongevallen 1999 (Brzo) en Wet Milieubeheer van toepassing. Omdat er geen uniforme Europese regelgeving op dit vlak is, kunnen er verschillen bestaan tussen de verschillende lidstaten. Uit gesprekken de gevoerde gesprekken, kwam naar voren dat de regels omtrent externe veiligheid geen grote verschillen in level playing field veroorzaken en daarom is deze factor niet nader uitgewerkt.

#### 3.3.2 Begrenzing emissies in bodem, water en lucht

De basis voor de begrenzing van emissies in de bodem, water en lucht vindt zijn oorsprong in Europese wet- en regelgeving. In Europese richtlijnen wordt de maximum uitstoot geregeld. Dit betekent dat deze maximum uitstoot in geen van de lidstaten overschreden mag worden. Het betekent echter ook dat het lidstaten vrij staat om strengere eisen te stellen<sup>55</sup>, zolang de eisen niet in strijd zijn met de interne markt. Het zorgt er wel voor dat er verschillen tussen lidstaten kunnen ontstaan die het gelijke speelveld beïnvloeden.

Een voorbeeld dat het gelijke speelveld beïnvloedt, is de plicht tot het in standhouden van de aanwezige natuurwaarden in Natura2000 gebieden. Er zijn verschillende mogelijke maatregelen die er op gericht zijn om de natuurwaarden in stand te houden. Een voorbeeld van een natuurwaarde die in stand gehouden moeten worden is de schrale vegetatie, zoals heide en duingebied. Deze vegetatie kan last hebben van de depositie van vermestende stoffen. Hieronder worden onder andere ammoniak en stikstofdioxide verstaan. Indien een bedrijf activiteiten in een gebied met schrale vegetatie wil ondernemen, heeft de onderneming een vergunning nodig. In Nederland hoeven bedrijven met een depositie van minder dan 1 mol per hectare per jaar geen vergunning aan te vragen op basis van de Natuurbeschermingswet. Elk bedrijf met een depositie van meer dan 1 mol per jaar zal een vergunning aan moeten vragen. In Duitsland worden andere depositiewaarden gehanteerd waarvoor een vergunning aangevraagd zal moeten worden. Een bedrijf hoeft pas een vergunning aanvragen, indien de depositie hoger is dan 20 mol per hectare per jaar. Dit betekent dat de vergunningsplicht in Nederland hoger ligt dan in Duitsland.

Het verschil in regelgeving kan er voor zorgen dat Nederlandse havens een minder aantrekkelijke vestigingsplaats worden. Vanuit de sector komt naar voren dat de Nederlandse wetgeving en de uitvoering ervan ingewikkeld is en ten opzichte van andere landen strenger. Anderzijds wordt er ook aangegeven dat er in Nederland meer duidelijkheid is over aan welke regels men moet voldoen. Hoewel de vergunningsprocedure uitgebreider is dan in andere landen is de uitkomst zekerder, doordat de spelregels helderder zijn.

---

<sup>55</sup> Voorbeeld: Uit Europese wet- en regelgeving kan volgen dat de maximale uitstoot 10 gr/ per hectare mag zijn. In geen van de lidstaat mag deze norm overschreden worden. Het staat lidstaten echter wel vrij om strenger te zijn en te eisen dat de maximale uitstoot niet boven, bijvoorbeeld, 5 gr / per hectare mag komen.

### 3.3.3 Geluid

Geluidsregelgeving vindt zijn basis in Europese richtlijnen. Belangrijkste richtlijn is Richtlijn 2002/49/EG inzake de evaluatie en de beheersing van omgevingslawaai. De richtlijn stelt dat lidstaten de concrete waarde voor de grenswaarden moeten vaststellen, maar geeft geen inzicht in wat de maatschappelijk wenselijke hoogte van deze waarde moet zijn. Bij het vaststellen van de geluidsniveaus moet onder andere rekening gehouden worden met de noodzaak om het preventiebeginsel toe te passen<sup>56</sup>.

De waarde van het industrielawaai waarvoor geen additionele maatregelen benodigd zijn, is in Nederland 50 dB(a) op etmaalbasis<sup>57</sup>. Dit is de voorkeurswaarde. Deze waarde kan in sommige gevallen verhoogd worden met 5 dB(a), maar daarvoor is extra onderzoek en motivering nodig. Indien er meer geluid geproduceerd wordt dan de voorkeurswaarde van 50 dB(a), moeten additionele maatregelen genomen worden die het geluidsniveau verminderen of de hinder wegnemen. Wanneer er woningen in de geluidszone gevestigd zijn, zullen mitigerende maatregelen genomen moeten worden. Hierbij kan gedacht worden aan het plaatsen van driedubbel glas in woningen of het plaatsen van geluidsschermen.

In Duitsland liggen de waarden voor industrielawaai hoger. Zowel voor de periode 06.00 tot 22.00 uur als de periode 22.00 tot 06.00 uur geldt dat de maximale geluidswaarde 70 dB(a) op etmaalbasis mag zijn<sup>58</sup>. Pas vanaf waarden hoger dan 70 dB(a) moeten er mitigerende maatregelen getroffen worden in het gebied.

In België wordt veelal een maximale grenswaarde van 68 dB(a) gehanteerd. In het actieplan met betrekking tot geluidshinder wordt voorgesteld de maximale grenswaarde te verhogen naar 70 dB(a)<sup>59</sup>. Daarmee komt de Belgische grenswaarde overeen met de grenswaarde in Duitsland. Voor het speelveld betekent dit wel dat de situatie in Nederland strenger is en dat bedrijven in Nederland veel eerder verplicht worden om mitigerende maatregelen te treffen en de geluidshinder te beperken. Het verschil in regelgeving kan er voor zorgen dat Nederlandse havens een minder aantrekkelijke vestigingsplaats worden.

### 3.3.4 Natuurcompensatie

De Europese Commissie heeft richtlijnen opgesteld die natuurcompensatie als voorwaarde stellen in geval projecten uitgevoerd worden die natuur 'vernietigen'. Indien er sprake is van dwingende redenen van maatschappelijk en er geen alternatieve vestigingsplaatsen zijn, mag er natuur vernietigd worden, op voorwaarde dat er gecompenseerd wordt voor de natuur die verloren gaat. Natuurcompensatie beïnvloedt de investeringskosten van nieuwe projecten, omdat er extra kosten gemaakt worden om eventuele schade aan de natuur te compenseren. Om de Maasvlakte II aan te kunnen leggen, heeft de haven van Rotterdam compenserende maatregelen moeten treffen. Dit uit zich onder andere in het aanleggen van extra natuurgebieden. Hiervoor moeten kosten gemaakt worden die de eigenlijke investeringskosten (de daadwerkelijke aanleg van MVII) verhogen.

---

<sup>56</sup> Richtlijn 2002/49/EG inzake de evaluatie en de beheersing van omgevingslawaai, preambule 8

<sup>57</sup> Havenbedrijf Rotterdam N.V. (2013), Milieueffectenrapportage Havenbestemmingsplannen, deelrapport Geluid

<sup>58</sup> Sechste Allgemeine Verwaltungsvorschrift zum Bundes-Immissionsschutzgesetz, (Technische Anleitung zum Schutz gegen Lärm - TA Lärm)

<sup>59</sup> Stad Antwerpen (2011), Voorstel van maatregelen om de luchtkwaliteit te verbeteren en de geluidshinder te beheersen in de stad Antwerpen

Uit de studie Welvaartseffecten van Maasvlakte 2, uitgevoerd door o.a. het CPB, voorafgaand aan de aanleg van de Tweede Maasvlakte, volgt dat de Maasvlakte in 5 opvolgende fases aangelegd wordt. In het rapport zijn de investeringskosten en de compensatiekosten per fase in kaart gebracht. Onderstaande tabel geeft een overzicht van deze kosten en de verhoudingen. De kosten worden weergegeven in euro's.<sup>60</sup>

**Tabel 3-2 Investeringskosten en compensatiekosten aanleg MVII (in miljoenen euro's)**

|  | Fase 1 | Fase 2 | Fase 3 | Fase 4 | Fase 5 | Totaal |
|--|--------|--------|--------|--------|--------|--------|
| Investeringskosten                           | 585    | 252    | 254    | 185    | 522    | 1.797  |
| Compensatiekosten                            | 3      | 3      | 3      | 9      | 9      | 27     |
| Totale kosten                                | 588    | 255    | 257    | 193    | 531    | 1.825  |
| Verhouding investerings- / compensatiekosten | 0,5%   | 1,2%   | 1,2%   | 4,6%   | 1,7%   | 1,5%   |

Bron: CPB et al. (2002) Welvaartseffecten van Maasvlakte 2

Zoals de tabel laat zien verschilt de impact van de natuurcompensatie per fase. Op het totale investeringsbedrag van ruim 1,8 miljard bedragen de natuurcompensatiekosten 27 miljoen. Dit is ongeveer 1,5% van de totale investeringskosten. Alhoewel de natuurcompensatiekosten de investeringskosten verhogen, is het extra bedrag relatief gering. Het speelveld lijkt niet nadelig beïnvloedt te zijn door de kosten die gemaakt moeten worden voor de natuurcompensatie.

## 3.4 Arbeid

### 3.4.1 Arbeidsmarkt en arbeidsvoorziening

Om de arbeidsmarkt in de verschillende havens te kunnen beoordelen is een aantal subvragen beantwoord. De vragen zijn:

- Is er specifieke arbeidswetgeving gericht op havenarbeiders?
- Hoe worden arbeidsovereenkomsten gesloten?
- Is er in de haven een pool aanwezig?
- Hoe is tijdelijke inhuur geregeld?
- Wie betaalt de werknemer op het moment dat er geen werk is?

#### *Nederland*

In Nederland bestaat geen specifieke wetgeving gericht op havenarbeiders. Voor havenarbeiders geldt dezelfde wet- en regelgeving als voor iedere andere arbeider. Van toepassing zijn de Arbowet (1999) en het Arbeidsomstandighedenbesluit (1997).

Er is een verschuiving opgetreden in het afsluiten van collectieve arbeidsovereenkomsten. Arbeidsvoorwaarden worden op bedrijfsniveau geregeld en dus zijn er per bedrijf eigen regels met betrekking tot werktijden, salaris en bonussen, arbeidsongeschiktheid en vakanties. Voorheen kende de haven Rotterdam arbeidsvoorwaarden op havenniveau. Dit systeem is echter afgeschaft met de sterke opkomst van de containeroverslag. Bedrijven werkzaam in de containeroverslag waren van mening dat er voor deze werkzaamheden andere regels moesten gelden dan bijvoorbeeld voor de overslag van bulk. De verschillen tussen de verschillende soorten overslag hebben er toe geleid dat er nu op bedrijfsniveau afspraken tussen werkgever en werknemers gemaakt worden.

<sup>60</sup> In het rapport van het CPB zijn de investeringskosten en compensatiekosten uitgedrukt in Nederlandse gulden. Om de bedragen op te rekenen naar euro's is gebruik gemaakt van de omrekeningsfactor 2,20.

Nederland kent geen nationale registratievereiste voor havenarbeiders. In de Nederlandse havens bestond er een pool van havenarbeiders, maar deze zijn geleidelijk aan verdwenen. Werknemers hebben zich nooit hoeven registreren, noch hoeven zij een pasje te bezitten om havenarbeid uit te kunnen voeren.

SHB, de laatste pool voor Rotterdamse havenarbeiders, is in 2009 failliet gegaan. Werkgevers huurden liever geen poolarbeiders in, omdat deze minder gemotiveerd zouden zijn en onder de maat zouden presteren<sup>61</sup>. Nu bestaat er Rotterdam Port Services (RPS) een uitzendbureau voor havenarbeiders. Mensen kunnen via dit uitzendbureau een baan krijgen, maar als ze zonder werk zitten staat daar niets tegenover.

Werknemers worden op individuele basis ingehuurd op permanente of tijdelijke basis. Werkgevers hoeven niet bij te dragen aan een pool. Flexibiliteit wordt op individueel bedrijfsniveau gefaciliteerd. Wanneer een werknemer werkloos is heeft hij recht op een uitkering uit het algemene werkloosheidsfonds, dat voor iedere werknemer in Nederland beschikbaar is.

### *België*

In België is havenarbeid in specifieke wetten geregeld. Basis vormt de wet betreffende havenarbeid (1972). Deze wet heeft geleid tot de implementatie van een drietal decreten; het decreet tot instelling van een gezamenlijk comité voor havens (1973), het decreet tot instelling lokale gezamenlijke subcomités (1974) en het decreet voor registratie van dokwerkers (2004).

Aspecten gerelateerd aan veiligheid en gezondheid worden via algemene wetten geregeld. Cao's worden afgesloten met het gezamenlijk comité of de gezamenlijke subcomités. In deze comités zijn werkgeversorganisaties en vakbonden vertegenwoordigd. Loonafspraken worden op nationaal niveau gemaakt, de overige punten worden in haven specifieke Cao's vastgelegd.

België kent een klassiek havenarbeiderssysteem, waarbij alle havenarbeiders geregistreerd dienen te zijn. Alleen erkende havenarbeiders kunnen in de haven werken; niet geregistreerde arbeiders begaan een overtreding. Geregistreerde arbeiders hebben een kaart of pasje en een loonboekje. Daarnaast zijn werkgevers verenigd in een werkgeversorganisatie. In Antwerpen is dit Centrale der werkgevers aan de haven van Antwerpen.

Bij de inschrijving in de pool worden werknemers in twee groepen verdeeld: werknemers in het algemeen contingent of werknemers in het logistiek contingent. Werknemers kunnen voor bepaalde of onbepaalde tijd geregistreerd zijn. De vereisten om tot het algemene register toegelaten te worden zijn strenger dan de vereisten voor het logistieke register.

Indien er geconstateerd wordt dat er een tekort ontstaat aan geregistreerde arbeiders kan het lokale arbeidsbureau tijdelijke werknemers (gelegenhedenarbeider) aanbieden om de gaten te vullen. Dit mag maximaal 1 shift. Stelregel is dat er eerst werknemers via de pool ingehuurd worden en daarna pas via het arbeidsbureau. Wanneer blijkt dat er structureel te weinig werknemers uit de pool betrokken kunnen worden zal er gekeken worden of er additionele plekken voor registratie zullen komen.

De Vlaamse dienst voor arbeidsbemiddeling en beroepsopleiding (VDAB) beheert de pools en aanwerflokalen met het oog op werkloosheidsuitkeringen. Werknemers die niet dagelijks ingehuurd worden, moeten zich melden bij het aanwerflokaal. Naast een uitkering uit het

---

<sup>61</sup> Portius (2013)

algemene werkloosheidsfonds, hebben zij recht op een bestaanszekerheidsvergoeding. Deze vergoeding wordt vanuit een fonds betaald dat gevuld wordt door de werkgevers.

### **Frankrijk**

Drie verschillende wetten zijn van toepassing op havenarbeid in Frankrijk. Het gaat om de Transport Code, de Maritieme Haven Code en de Arbeidscode. De speciale transport en maritieme haven code fungeren op het gebied van arbeid als *lex specialis* van de arbeidscode. Dit betekent dat regels uit deze tweede codes prevaleren boven de regels neergelegd in de arbeidscode.

Havenarbeid wordt door een groot aantal collectieve overeenkomsten beheerst. Belangrijkste is de nationaal geldende overeenkomst CCNU (Convention Collective Nationale Unifiée 'Ports & Manutention') (2011). De regels zijn van toepassing op dokwerkers, technisch personeel, kantoorpersoneel e.d. en regelen gegarandeerde minimum lonen, arbeidstijden, arbeidsovereenkomsten en trainingen. Daarnaast gelden er nog aanvullende lokale overeenkomsten die met name het aantal vakantiedagen, lonen en bonussen.

In de Franse zeehavens wordt gebruik gemaakt van professional casual port workers. De groep havenarbeiders bestaat uit professionele arbeiders en tijdelijke arbeiders. De eerste groep kan op permanente of tijdelijke basis ingehuurd worden, de tweede groep is altijd tijdelijk. De professionele arbeiders sluiten een contract voor onbepaalde tijd met een onderneming. Ondernemingen die werknemers willen inhuren dienen de voorkeur te geven aan professional casual port workers (zijn in het bezit van een kaart en hebben nog geen contract voor onbepaalde tijd) en als die niet beschikbaar zijn aan tijdelijke arbeiders die al veel ervaring hebben met havenarbeid. Dit volgt uit de transport code.

De professionele werker moet zich op regelmatige basis aanbieden voor werk en voldoen aan de eisen van BCMO<sup>62</sup>. Er zijn maar een beperkt aantal van deze werknemers en wanneer er teveel professionele werkers zijn, zal van een aantal de registratie geschrapt worden. De tijdelijke werknemers vormen een buffergroep en kunnen opgeroepen worden ingeval er een tekort aan andere werknemers is. Deze werknemers hoeven zich niet regelmatig te melden en kunnen toestemming elders buiten de haven werken. Ze hebben geen baangarantie.

Werkgevers moeten meewerken aan het voorrangsvereiste bij de inhuur van arbeid en zij moeten bijdragen aan het ongevallenfonds (CAINAGOD). Indien de werkgever zich hier niet aan houdt, dient hij een boete te betalen. In geval een werknemer werkloos wordt, heeft hij recht op een algemene werkloosheidsuitkering. Deze uitkering kan aangevuld worden met een toeslag betaald door de werkgevers.

### **Duitsland**

De belangrijkste bron is de nationale wet met betrekking tot havenarbeid (1950). Daarnaast gelden er lokale overeenkomsten, met name gericht op de oprichting van Gesamthafenbetriebe, of te wel arbeidspool en de statuten van deze pools. De algemene arbeidswet is van toepassing op het moment dat er geen speciale haven specifieke regelgeving van toepassing is.

Op nationaal niveau worden er collectieve overeenkomsten gesloten tussen de vakbond en de centrale organisatie voor Duitse zeehavenbedrijven. Deze overeenkomst regelt met name lonen,

---

<sup>62</sup> BCMO is een gespecialiseerd havenarbeidsbureau. Juridisch gezien is het bureau alleen een agent die werknemers vertegenwoordigt. Het bureau is geen werkgever.

werktijden en andere sociale voorzieningen. Daarnaast worden er op haven niveau diverse overeenkomsten gesloten. Zowel de haven van Hamburg als Bremen hebben haven specifieke overeenkomsten. Tot slot kunnen er op bedrijfsniveau aanvullende afspraken gemaakt worden, maar deze afspraken zijn niet openbaar.

Werknemers worden permanent ingehuurd door of een bedrijf of door de arbeidspool. De arbeidspool kan ook tijdelijke krachten leveren. Wat havenarbeid precies inhoudt is niet op nationaal niveau vastgesteld. De arbeidspool is hier verantwoordelijk voor en moet een definitiegegeven. Het kan dus per haven verschillen.

Alleen de sociale partners kunnen een arbeidspool in het leven roepen. Deze pools worden gemanaged door werkgevers en vakbonden gezamenlijk. De pool wordt gefinancierd door de werkgevers en deze financiering bestaat gedeeltelijk uit inhoudingen op het loon en gedeeltelijk uit een toeslag betaald door de klanten van de werkgevers.

Op nationaal niveau is er geen registratieplicht voor havenarbeiders, maar in havens met een arbeidspool wordt lokaal geregeld dat er wel geregistreerd moet worden. Ook werknemers in vaste dienst van een bedrijf moeten melding maken van hun vast contract en moeten ook een pasje hebben.

In geval een werknemer werkloos wordt, heeft hij recht op een algemene werkloosheidsuitkering. Deze uitkering kan aangevuld worden met een toeslag betaald door de werkgevers.

### *Verenigd Koninkrijk*

Havenarbeiders vallen onder dezelfde wet- en regelgeving als iedere andere arbeider in het land. Er zijn geen aparte regelingen aangaande havenarbeid. Collectieve arbeidsovereenkomsten worden gesloten met de desbetreffende vakbond en werkgever. Er zijn alleen overeenkomst op bedrijfsniveau.

In het VK hoeven arbeiders niet meer geregistreerd te zijn. Ook hoeven werkgevers geen lid te zijn van een werkgeversorganisatie of soortgelijk verband. De havenarbeiders vallen onder de algemene arbeidsregels (die voor iedereen gelden) en er bestaat geen pool systeem. Daarnaast hoeven zij ook niet geregistreerd te zijn. Als de werknemer geen werk heeft, heeft hij recht op een werkloosheidsuitkering, net als ieder ander en er zijn geen specifieke vereisten om te kunnen werken (op de standaard vereisten na).

Werkgevers kunnen werknemers permanent in dienst nemen, maar ook tijdelijke werknemers inhuren via het arbeidsbureau. Het staat de werkgevers vrij het arbeidsbureau te kiezen dat ze willen.

### *Samenvatting arbeidsmarkt en arbeidsvoorziening*

Onderstaande tabel vat de situatie in de vijf landen samen. De tabel geeft aan of er specifieke wetgeving t.a.v. havenarbeiders aanwezig is, op welk niveau arbeidsafspraken gemaakt worden, of er een pool aanwezig is, hoe er met tijdelijke inhuur omgegaan wordt en welke rechten een werkloze havenarbeider heeft.

**Tabel 3-3 Overzicht arbeidsregelingen landen in Noordwest Europa**

|                                    | Nederland                       | België                                 | Frankrijk   | Duitsland                              | VK                              |
|------------------------------------|---------------------------------|--|---|--|---------------------------------|
| Specifieke wetten voor havenarbeid | Nee                             | Ja                                     | Ja  | Ja                                     | Nee                             |
| Arbeidsovereenkomsten              | Bedrijfsniveau                  | Nationaal en havenniveau               | Nationaal en havenniveau                          | Nationaal, haven en bedrijfsniveau     | Bedrijfsniveau                  |
| Pool?                              | Nee                             | Ja                                     | Ja  | Ja                                     | Nee                             |
| Tijdelijke inhuur                  | Via arbeidsbureau               | Eerst via de pool, daarna via de markt | Via BMCO, het gespecialiseerde havenarbeidsbureau | Eerst via de pool, daarna via de markt | Via het arbeidsbureau           |
| Werkloosheidsuitkering             | Algemene werkloosheidsuitkering | Toeslag betaald door werkgevers        | Toeslag betaald door werkgevers                   | Toeslag betaald door werkgevers        | Algemene werkloosheidsuitkering |

Op het eerste gezicht lijken landen als België en Duitsland in een voordeligere positie te verkeren. In deze landen is een pool aanwezig die voorziet in een constante buffer van werknemers. In geval er snel extra arbeid nodig is, kunnen werknemers uit de pool betrokken worden. Dit kan sneller gaan, dan het betrekken van extra arbeid via een algemeen arbeidsbureau. Echter voor deze mensen moet door de ondernemingen betaald worden. Zowel in België als in Duitsland hebben werknemers die aangesloten zijn bij een pool recht op een additionele toeslag bovenop hun algemene werkloosheidsuitkering. Dit zal voor bedrijven tot extra kosten leiden, omdat zij deze toeslag betalen.

Er zijn geen aanwijzingen dat bedrijven in Nederland of het Verenigd Koninkrijk extra mensen in dienst nemen die pieken in de vraag naar arbeid kunnen opvangen (als een soort buffer). Bedrijven in deze landen hebben voldoende mensen in dienst om de reguliere taken uit te voeren en deze bedrijven huren extra krachten in via het arbeidsbureau. In de praktijk lijkt het systeem voldoende concurrerend te werken en dus geen majeure impact op het level playing field te hebben.

### 3.4.2 Arbeidsomstandigheden

Verschillen in arbeidsveiligheid kunnen het level playing field tussen havens verstoren. Volgens de sector beïnvloedt de arbeidsregelgeving inderdaad het level playing field tussen de diverse havens.

Belangrijkste internationale wetgevingsbron met betrekking tot arbeid en veiligheid in de haven is ILO Convention 152 (ILO C152). Nummer 152 is de opvolger van ILO C32. Met name aan de procedurele zijde zijn meer regelingen opgenomen dan in de oude versie. Het staat nationale overheden vrij om al dan ILO C152 te ratificeren. Duitsland, Frankrijk en Nederland hebben ILO No. 152 geratificeerd, België en het VK hebben dit niet gedaan.

Naast de internationale wetgeving hebben de onderzoekslanden nationale wet- en regelgeving gericht op arbeidsveiligheid en de uitvoering van werk. Deze wetgeving is in de meeste havens specifiek gericht op havenarbeiders. De inhoud van de specifieke nationale wetgeving verschilt, maar op hoofdlijnen worden dezelfde onderwerpen geregeld.

#### Aantal arbeidsongevallen per jaar

Belangrijke graadmeter om te bepalen of arbeidswetgeving effectief is, is het aantal arbeidsongevallen per jaar. In niet alle landen wordt het aantal arbeidsongevallen in de havensector bijgehouden. In het Verenigd Koninkrijk worden geen ongevallenstatistieken



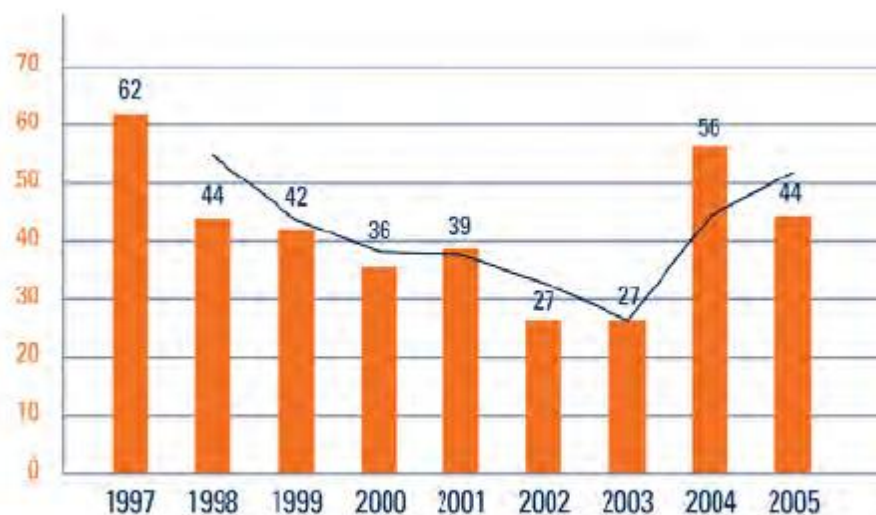
bijgehouden. Dit leidt tot discussie tussen werkgevers en bonden. Volgens de bonden ligt het aantal ongevallen hoger dan de cijfers die de werkgevers hanteren.

In België worden veel ongelukken gemeld ondanks dat de veiligheidseisen de laatste jaren verstrengt zijn en er voortgang is geboekt met het verbeteren van de veiligheid. In 2010 werden er voor de opslagsector<sup>63</sup> 587 ongelukken gemeld. Voor de afhandeling van goederen in de zeehavens<sup>64</sup> bedroeg het 1.154 gemelde ongevallen. Daarnaast is er 1 dodelijk slachtoffer gemeld in de goederenoverslag.

Voor de Duitse havens wordt het aantal ongevallen goed bij gehouden. Wat opvalt zijn de relatief hoge ongevalcijfers. In 2010 raakten 1.616 arbeiders gewond bij het uitvoeren van stevedoring activiteiten en 2 arbeiders overleden tijdens de uitvoering van hun werkzaamheden. In de op- en overslagsector raakten 367 arbeiders gewond. Er vielen geen doden. Dit betekent dat er in 2010 1.983 arbeiders gewond raakten tijdens de uitvoering werkzaamheden in de havens en dat 2 mensen overleden.

In Frankrijk is de havensector de sector met de hoogste ongeval cijfers. In 2010 raakten 737 werknemers gewond tijdens de uitvoering van hun werkzaamheden. In datzelfde jaar overleed er niemand, maar de jaren ervoor overleden er wel werknemers tijdens de uitvoering van hun werkzaamheden. Naast het hoge aantal ongevallen heeft Frankrijk te maken met gepensioneerde zieke werknemers. Veel van de werk gerelateerde klachten komen pas tot uiting wanneer de werknemer met pensioen is.

Voor de Nederlandse havens is het lastig om specifieke cijfers te vinden. Voor de havens an sich worden er geen statistieken bijgehouden. Onderstaand figuur geeft een overzicht van het aantal ongevallen tussen 1997 en 2005. Het gaat hier om ernstige ongevallen.



Bron: Portius (2013)

Op basis van de landelijke ongevals cijfers kan een inschatting gemaakt worden van het totaal aantal ongevallen. In 2008 waren er 5.896 werknemers actief in de Rotterdamse haven. Op basis van CBS

<sup>63</sup> NACE code 52.100

<sup>64</sup> NACE code 52.241

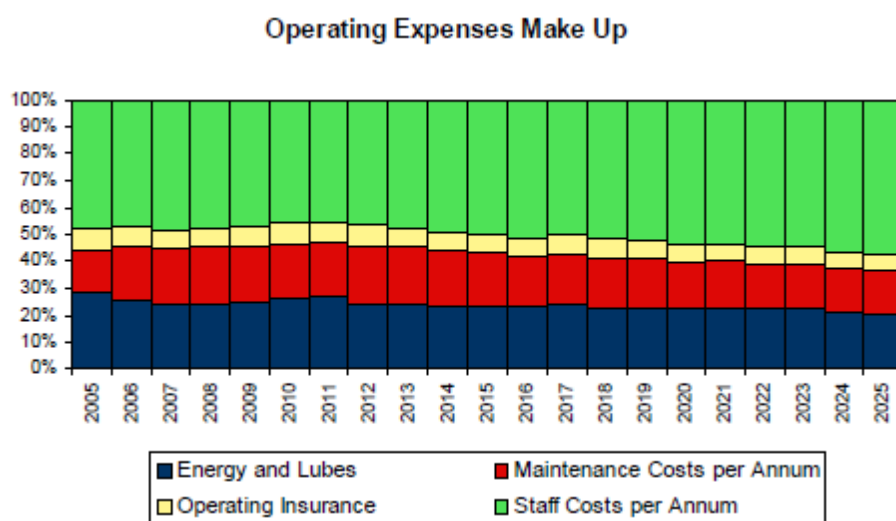
data kan geconstateerd worden dat 7,1%<sup>65</sup> van de werknemers in 2010 een arbeidsongeval heeft gehad. Als dit getal wordt toegepast zou dit betekenen dat in ongeveer 419 medewerkers een arbeidsongeval hebben. Dit cijfers zal toenemen als ook de arbeidsongevallen in andere Nederlandse zeehavens worden meegenomen. Het uiteindelijke getal zal min of meer vergelijkbaar zijn met het Franse cijfers.

Dit zou betekenen dat de veiligheid van arbeiders in Frankrijk en Nederland min of meer gelijk is en dat het relatief veilige havens zijn. De havens van België en Duitsland kennen meer ongelukken. Dit lijkt er op te wijzen dat het voor werknemers gevaarlijker is dan in de andere twee landen.

### 3.4.3 Invloed van arbeidskosten op de bedrijfsvoering

Alhoewel de daadwerkelijke impact van de arbeidsomstandigheden in de verschillende landen lijkt mee te vallen, zijn verschillen in de arbeidsomstandigheden van grote invloed op de bedrijfsvoering van terminals. Onderstaand figuur geeft een overzicht van de kostenopbouw van een terminal. Er kunnen vier kostencategorieën onderscheiden worden; energie gerelateerde kosten, de onderhoudskosten per jaar, de operationele kosten en de loonkosten per jaar.

**Figuur 3.1 Ontwikkeling kostencomponenten terminal handling kosten**



Bron: BTM Consultants (2005), Workshop on Valuing a Container Terminal

De loonkosten in 2013 vormden ongeveer 50% van de totale kosten van de terminal. In 2025 zal dit aandeel mogelijk gestegen zijn tot bijna 60% van het totaal. Als er vanuit wordt gegaan dat de handling kosten per container ongeveer € 105-110,- euro per TEU bedragen, is het aandeel van de loonkosten per TEU € ca. 55,-. Dit zou in 2025 kunnen stijgen naar ca € 65, - euro per TEU. Een klein verschil tussen de loonkosten in verschillende havens kan al een effect hebben op het level playing field, omdat de loonkosten een groot gedeelte van de handling kosten vormen.

## 3.5 Controle goederenstromen

### 3.5.1 Douane

De meeste wet- en regelgeving met betrekking tot douane en inspectie is afkomstig van de Europese Unie. Dit betekent dat voor alle zeehavens dezelfde regels gelden. Een container in

<sup>65</sup> Uitsluitend lichamelijk letsel: 4,9%; uitsluitend geestelijk letsel: 1,6% en zowel lichamelijk als geestelijk letsel: 0,6%. Geaggreerd is dit 7,1% arbeidsongevallen.

Rotterdam moet op dezelfde manier gecontroleerd worden en aan dezelfde eisen voldoen als een container in Antwerpen. Het lijkt er echter op dat er in de handhaving van de regels verschillen optreden. Daarnaast blijken douanefaciliteiten meer en meer een concurrentiemiddel te worden.

De haven van Rotterdam kent in het gebied rondom de Maasvlakte 24 uren douane faciliteiten. Schepen die in deze zone liggen hebben de mogelijkheid om 24 uur per dag een controle uit te laten voeren, papieren in orde te maken en dus in en uit te varen<sup>66</sup>. De haven van Antwerpen hanteert per 1 januari 2014 ook een 24-uurs douanedienst. Deze dienst is in de gehele haven van toepassing en alle schepen kunnen er gebruik van maken<sup>67</sup>.

Op het eerste gezicht lijkt het uitbreiden van de openingstijden van de douane geen majeure invloed te hebben op het speelveld. De uitbreiding is echter wel dienstbaar aan andere ontwikkelingen die tot verschuivingen van containerpakketten leiden. Een voorbeeld is de nieuwe containerdienstregeling van de zogenaamde P3<sup>68</sup>. Deze rederijen hebben aangekondigd dat zij vanaf 2014 meer op Antwerpen zullen varen dan op Rotterdam. Dit is echter niet toe te kennen aan de uitbreiding van de openingstijden van de douane, maar voor het grootste deel aan de uitdieping van de Westerschelde. Toch zullen de douane mogelijkheden ondersteunend zijn aan het voorstel. Containerschepen willen een snelle afhandeling en hoe sneller dit kan, hoe aantrekkelijker een haven wordt.

Een ander voorbeeld is de haven van Le Havre<sup>69</sup>. De haven had de beschikking over een containerscan, maar de Franse douane kondigde aan dat deze scan niet langer gebruikt zal worden wegens ouderdom, maar ook niet vervangen zal worden. De douane gaf ook aan dat er niet meer douane beamtenden ingezet zullen worden om de containers te controleren. Impliciet betekent dit dat de controles in de Franse haven nagenoeg achterwege zullen blijven.

Daarnaast heeft de Franse douane aangekondigd dat de snelheid van de inspecties verhoogd moet worden. Doel is dat een inspecteur binnen 4 minuten en 30 seconden een standaard procedure moet uitvoeren. De inspectietijd zal de komende jaren verder terug gebracht worden naar 4 minuten en 20 seconden. Functionarissen worden ook beoordeeld op hun snelheid. Keerzijde van snelle inspecties is, dat de kwaliteit van de inspecties zal dalen en dat er meer zaken toegestaan zullen worden.

### 3.5.2 Security

Ook de regels aangaande security worden op Europees niveau vastgesteld en zijn dus in principe gelijk in alle EU-lidstaten. De handhaving kan echter anders uitpakken, waardoor het level playing field beïnvloed wordt. Dit komt naar voren bij de benodigde documentatie. De documenten die een verlader nodig heeft, zijn over het algemeen in alle havens gelijk, maar de manier van presenteren aan de bevoegde diensten kan verschillen. In sommige havens moeten de documenten per mail beschikbaar gesteld worden, andere via een FTP server en in weer andere havens is geen online verzending mogelijk. Dit maakt het voor verladers lastig om de juiste procedure te kunnen volgen.

---

<sup>66</sup> [http://download.belastingdienst.nl/douane/docs/kantorenlijst\\_do0501z22pl.pdf](http://download.belastingdienst.nl/douane/docs/kantorenlijst_do0501z22pl.pdf)

<sup>67</sup> [http://www.nieuwsblad.be/article/detail.aspx?articleid=DMF20120608\\_00177419](http://www.nieuwsblad.be/article/detail.aspx?articleid=DMF20120608_00177419)

<sup>68</sup> De fusie van containerdiensten Maersk, MSC en CMA-CGM.

<sup>69</sup> <http://uk.reuters.com/article/2013/10/25/uk-france-customs-idUKBRE99O0DC20131025>

Hoewel er verschillen in de handhaving bestaan, wordt dit door de spelers in het veld niet als groot knelpunt gezien.

### 3.5.3 Veterinaire en fytosanitaire controle

Veterinaire controles worden om twee redenen uit gevoerd. Ten eerste ter voorkoming van de verspreiding van besmettelijke dierziekten en ten tweede om producten die schadelijk zijn voor de gezondheid van EU-burgers te weren. Goederen uit derden landen moeten voor een veterinaire controle aangemeld worden bij de douane in het land van bestemming. De douane meldt de aangegeven goederen en de bevoegde inspecties en voert niet zelf de controles uit. In Nederland is de nieuwe Voedsel en Waren Autoriteit (NVWA) de bevoegde instantie om de controles uit te voeren.<sup>70</sup>

De fytosanitaire controles worden in het derden land voor verzending van de goederen uitgevoerd. Als goederen naar Europa verscheept worden, vinden de controles dus plaats in bijvoorbeeld China, Thailand of Brazilië. Wanneer er goederen vanuit Europa naar derden landen verscheept worden, moet de fytosanitaire controle in Europa plaatsvinden. In Nederland wordt de controle uitgevoerd door NVWA.

Het uitvoeren veterinaire en fytosanitaire controle is geregeld via Europese regelgeving. Dit betekent dat er in alle Europese lidstaten dezelfde normen en regels gelden. Het is echter mogelijk dat er verschillen optreden in de handhaving van deze normen en regels. Vanuit de gehouden interviews kwam naar voren dat de handhaving verschilt tussen de verschillende lidstaten. Onder ondernemers bestaat het gevoel dat het in met name België gemakkelijker is om goederen in en uit te voeren dan in bijvoorbeeld Nederland. Het verschil in handhaving kan leiden tot een verschil in level playing field.

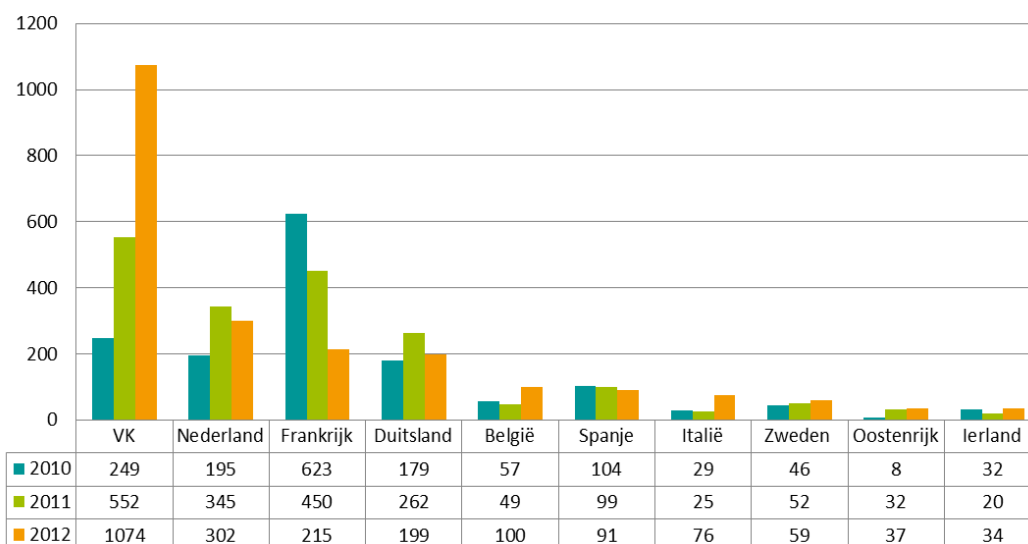
Iedere onderschepping die door een van de Europese bevoegde instanties gedaan wordt, wordt opgeslagen in de overkoepelende Europese database Europhyt. Uit deze database kan opgemaakt worden dat er in 2012 ten opzichte van 2011 10% meer meldingen waren gemaakt van ladingen met schadelijke stoffen. Onderstaand figuur geeft een overzicht van het aantal onderscheppingen (notificaties) in 2010, 2011 en 2012<sup>71</sup>.

---

<sup>70</sup> <http://www.evo.nl/site/niet-fiscale-taken-douane>

<sup>71</sup> Nieuwe Voedsel en Waren Autoriteit (2013), Fytosanitaire signalering 2012

**Figuur 3.2 Aantal notificaties met betrekking tot schadelijke stoffen 2010-2012**



Bron: Fytosanitaire signalering 2012, bewerkt door auteurs

Zoals de figuur laat zien is het Verenigd Koninkrijk het land met de meeste onderscheppingen. Vooral tussen 2011 en 2012 is het aantal onderschepping fors toegenomen met bijna 50%. Het VK wordt gevolgd door Nederland met 302 onderscheppingen in 2012. Het aantal onderscheppingen is in Nederland tussen 2011 en 2012 gedaald met 12%.

Het aantal onderscheppingen in Duitsland en België ligt lager dan in Nederland en het VK. In Duitsland is het aantal onderscheppingen tussen 2011 en 2012 afgenomen met bijna 32%, terwijl in België het aantal onderscheppingen met bijna 50% toegenomen is. In Frankrijk is het aantal onderscheppingen sterk afgenomen. Tussen 2010 en 2012 is er een daling van 65% zichtbaar.

De figuur geeft inzicht in het aantal onderscheppingen in de EU. Echter niet alleen de controles in Europa zijn verscherpt. Ook de controles in derde landen zijn verscherpt. Met name China is strenger gaan controleren op goederen afkomstig uit Europa. Dit betekent dat er in de grote Europese zeehavens ook strenger gelet wordt op schadelijke stoffen in de export ladingen.

In de sector bestaat het gevoel dat er in andere landen minder streng gehandhaafd wordt. Echter, bovenstaand figuur en het rapport van de NVWA geven een genuanceerder beeld. Weliswaar wordt er in absolute aantallen meer lading onderschept in Nederland en het VK, maar relatieve aantallen zitten de havens dicht bij elkaar. Wanneer het aantal controles wordt afgezet tegen de behandelde lading, zijn de verschillen klein. Onderstaande tabel geeft een overzicht van de behandelde lading, het aantal onderschepping en de verhouding tussen deze getallen.

**Tabel 3-4: Aantal notificaties met betrekking tot schadelijke stoffen t.o.v. overgeslagen lading 2012**

|                       | Nederland | Duitsland | Frankrijk | België  |
|-----------------------|-----------|-----------|-----------|---------|
| Tonnen 2012           | 535.788   | 263.091   | 111.140   | 257.178 |
| Onderscheppingen 2012 | 302       | 199       | 215       | 100     |
| %                     | 0,06%     | 0,08%     | 0,19%     | 0,04%   |

De cijfers in de tabel laten zien dat het aantal onderscheppingen in Nederland, Duitsland en België dichtbij elkaar liggen. De cijfers lijken de beweringen uit de sector niet te ondersteunen. Het level playing field zal hier geen grote verstoringen van voelen, zeker niet als hier ook de relatieve omvang van de havens bij in ogenschouw wordt genomen.

### 3.5.4 Kosten van het toezicht

De Nederlandse douane brengt voor de eigenlijke inspectie geen kosten in rekening. Een voorbeeld is de containerscan, waarbij containers steekproefsgewijs door de douane gecontroleerd worden. De scanning van de container en eventuele fysieke controle worden niet in rekening gebracht aan de eigenaar van de container. Alle kosten voor handelingen die nodig zijn om de container te controleren, zoals het transport van en naar de scanner, het eventueel ontgassen van de container en het in en uitladen van de container, zijn wel voor rekening van de containereigenaar<sup>72</sup>.

Uit het jaarverslag 2012 voor de Inspectie voor de Leefomgeving en Transport (IL&T) volgt dat de tarieven die in rekening gebracht worden aan derden voor geleverde diensten niet kostendekkend zijn. Uitgangspunt van het kabinetsbeleid is dat de tarieven wel kostendekkend zouden moeten zijn. Het Ministerie van I&M heeft in december 2012 besloten de tarieven te verhogen met de prijsbijstelling voor 2012, te weten 2,25%. Met deze verhoging zijn de tarieven nog steeds niet kostendekkend. De argumentatie hiervoor is dat het economisch klimaat nog steeds ongunstig is, en dat daarom is besloten de tarieven niet verder te verhogen teneinde de Nederlandse inspectie concurrerend te houden<sup>73</sup>. De kosten die een verlader moet maken om zijn goederen door de douane en alle inspecties te krijgen kunnen aanzienlijk zijn. Ook in andere landen moet betaald worden voor de inspecties, maar er zijn geen voorbeelden gevonden van geheel kostendekkende vergoedingen voor deze inspecties.

## 3.6 Openbare infrastructuur

### 3.6.1 Achterlandverbindingen

Alhoewel de beprijzing van de achterlandverbindingen een belangrijk punt is in de bepaling van een level playing field, valt deze factor niet binnen de scope van dit onderzoek. Dit onderzoek richt zich op de factoren die het level playing beïnvloeden aan de zee kant en binnen de haven. In algemene zin valt hier kort het volgende over te zeggen.

De beschikbare achterlandverbindingen kunnen per haven verschillen. De haven van Hamburg heeft een uitgebreid spoornetwerk dat gebruikt wordt om de goederen vanuit de haven richting het achterland te vervoeren. De haven van Rotterdam heeft zowel de Betuwelijn alsook de beschikking over een goede binnenvaartnetwerk en relatief veel goederen worden via de binnenvaart vervoerd.

De vraag die centraal staat, is niet welke achterlandverbindingen per haven beschikbaar zijn, maar of de achterlandverbindingen bevoordeeld worden door bijvoorbeeld een gunstige tariefstelling. In Hamburg wordt het spoornetwerk gesubsidieerd, waardoor het aantrekkelijk is om gebruik te maken van het spoor. In de Rotterdamse haven zijn de kosten voor het gebruik van spoor hoger, waardoor verhoudingsgewijs meer operators voor wegtransport of binnenvaart richting het achterland zullen kiezen. Anderzijds is het gebruik van de binnenwateren in Nederland vrij van betaling terwijl in België een vergoeding betaald moet worden op een aantal kanalen en rivieren.

---

<sup>72</sup>[http://www.belastingdienst.nl/wps/wcm/connect/bldcontenten/belastingdienst/custo3%ms/reference\\_books\\_and\\_other\\_information/other\\_topics/costs\\_x\\_ray\\_scan/](http://www.belastingdienst.nl/wps/wcm/connect/bldcontenten/belastingdienst/custo3%ms/reference_books_and_other_information/other_topics/costs_x_ray_scan/)

<sup>73</sup> Inspectie voor de Leefomgeving en Transport (2013), Jaarverslag 2012

### 3.6.2 Natuurlijke infrastructuur en barrières

De natuurlijke infrastructuur en barrières tussen havens kunnen verschillen. Onder natuurlijke infrastructuur wordt de aanwezigheid van bijvoorbeeld rivieren verstaan, onder natuurlijke barrières vallen onder andere bergen. In Noordwest Europa zal het verschil in level playing field vooral bepaald door de aanwezigheid van natuurlijke infrastructuur. Met name de haven van Rotterdam beschikt over een uitgebreid rivierennetwerk dat gebruikt kan worden.

Natuurlijke barrières komen in mindere mate voor, maar de havens in het Verenigd Koninkrijk hebben als natuurlijke barrière dat zij gelegen zijn op een eiland. De aanwezigheid van natuurlijke infrastructuur en barrières is belangrijk voor het level playing field, maar valt buiten de scope van dit onderzoek, omdat dit onderzoek zich richt op factoren die van invloed zijn op de zee- en binnenvaart.

### 3.7 Conclusie niet-financiële factoren

Onderstaande tabel geeft een samenvattend overzicht van de impact van de verschillende factoren op het speelveld. In de tabel is ook aangegeven wat de relevantie aldus de stakeholders is. Er kan een verschil optreden tussen wat de stakeholders denken dat de relevantie is en wat het mogelijk effect van de factor is.

| Relevantie o.b.v. gesprekken stakeholders |  |               |          |               |                               |
|---|--|---------------|----------|---------------|-------------------------------|
|   |  | Zeer relevant | Relevant | Niet relevant | Effect op speelveld           |
| Fysieke ruimte                            |  |               |          |               |                               |
|   | Grondverwerving door de havenbeheerder |               | √        |               | Groot effect op speelveld     |
|   | Grondwaardering                        | √             |          |               | Groot effect op speelveld     |
|   | Gronduitgifte                          |               |          | √             | Beperkte invloed op speelveld |
| Milieuruimte                              |  |               |          |               |                               |
|   | Externe veiligheid                     |               | √        |               | Beperkte invloed op speelveld |
|   | Begrenzing emissies                    |               | √        |               | Effect op speelveld           |
|   | Natuurcompensatie                      |               | √        |               | Beperkte invloed op speelveld |
| Arbeid                                    |  |               |          |               |                               |
|   | Arbeidsmarkt en voorziening            | √             |          |               | Groot effect op speelveld     |
|   | Arbeidsomstandigheden                  | √             |          |               | Groot effect op speelveld     |
| Controle goederenstromen                  |  |               |          |               |                               |
|   | Douane                                 | √             |          |               | Effect op speelveld           |
|   | Security                               |               | √        |               | Effect op speelveld           |
|   | Veterinaire en fytosanitaire controles | √             |          |               | Effect op speelveld           |
|   | Kosten                                 | √             |          |               | Beperkte invloed op speelveld |
| Openbare infrastructuur                   | Achterland verbindingen                |               | √        |               | Buiten de scope onderzoek     |
|   | Natuurlijke infrastructuur             |               |          | √             | Buiten de scope onderzoek     |

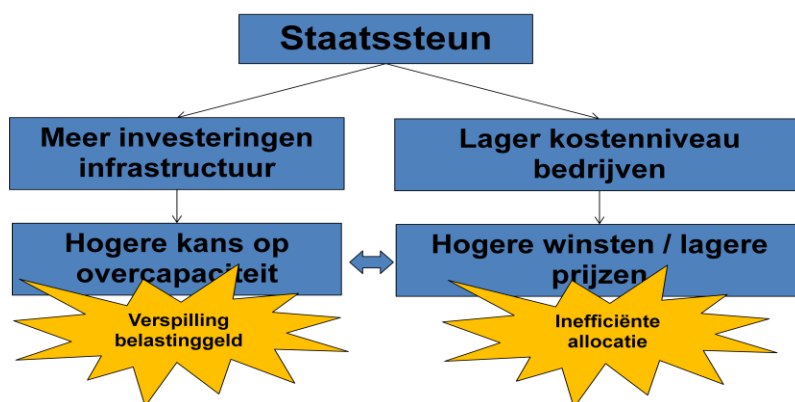


## 4 Gevolgen van de verstoringen

De gevolgen van de verstoringen van het speelveld worden in dit hoofdstuk besproken. Voornamelijk wordt daarbij gekeken naar de gevolgen van de meetbare, financiële verstoringen.

### 4.1 Economische effecten

Via twee routes heeft staatssteun in havens een negatief economisch effect; via investeringen en via directe kostenverlaging voor bedrijven.



In het geval van staatssteun bij investeringen wordt de investeringsbeslissing niet genomen op basis van de volledige kosten. Hierdoor bestaat een grotere kans op een positieve uitkomst voor de investeringsbeslissing. Het gevolg is dat er meer haveninfrastructuur wordt aangelegd dan nodig. De daardoor gecreëerde overcapaciteit zorgt vervolgens voor prijsdruk waardoor gebruikers lagere prijzen betalen, mogelijk tot onder de kostprijs.

In het geval van directe betalingen aan bedrijven of havenbeheerders ontstaan er lagere operationele kosten voor deze organisaties. Deze lagere kosten kunnen leiden tot hogere winsten voor de organisaties, of als de lagere kosten door marktdruk worden doorgegeven aan de gebruikers, tot lagere prijzen voor het gebruik van de haven.

In beide situaties ontstaat dus een inefficiënte allocatie van middelen die zijn oorzaak vindt in de besteding van overheidsgeld, daarnaast is er in het geval van overinvestering ook duidelijk sprake van verspilling.

### 4.2 Impact level playing field op marktaandeel

Een level playing field is voornamelijk van belang als er ook daadwerkelijk sprake is van concurrentie tussen de havens in Europa. Schepen en lading moeten via meerdere havens afgehandeld kunnen worden en de verschillen tussen de havens moet substantieel genoeg zijn om een invloed te hebben op de keuze van de havengebruiker.

In de concurrentieanalyse speelt naast aanloopkosten nog een aspect een rol, namelijk de mate waarin schepen überhaupt kunnen uitwijken en de haven dus kunnen mijden. Anders gezegd de mate waarin de lading captive is of niet. Zo is bijvoorbeeld het containersegment sterk gevoelig voor aanloopkosten.

Kleine veranderingen in havens kunnen al leiden tot het heroverwegen van de havenkeuze. Natte bulkclading daarentegen is veel minder gevoelig voor verschuivingen, omdat veelal de procesindustrie in een bepaalde haven gevestigd is en de lading dus ook daar moet zijn. Wel kunnen verslechtingen in de kosten op langere termijn leiden tot vraaguitval. Voor andere segmenten zoals RoRo of stukgoed ligt de situatie vaak weer gecompliceerder. De consequentie van deze verschillen tussen segmenten is dat een eventuele verandering van havenaanloopkosten (door een verbeterd level playing field) een grotere impact zal hebben op meer footloose segmenten zoals containers en RoRo, dan op meer captive segmenten zoals natte bulk.

De effecten van een niet level playing field zijn ofwel direct financieel voor een havengebruiker, in de vorm van hogere of lagere tarieven, of het beïnvloed het gemak waarmee men zaken kan doen in een haven. Daarmee ontstaat dan indirect een financieel voor of nadeel voor de gebruiker. De omvang van de effecten worden bepaald door de omvang van de totale financiële effecten in de havenaanloopkosten.

#### 4.2.1 Financiële effecten

De effecten van de geconstateerde verstoring zijn in kaart te brengen door de voordelen per ton te berekenen en vervolgens te bepalen hoe gevoelig bepaalde lading is voor een relatief prijsverschil tussen de havens. Onderstaande tabel geeft de totalen weer van de gevonden bijdragen van de overheid aan de havens afgezet tegen het aantal tonnen lading dat er in die havens behandeld wordt.

**Tabel 4-1: Overheidsuitgaven per ton in havens**

|               |                  | Mln Euro       |            |              |           |            |                   |             |                      |
|---------------|------------------|----------------|------------|--------------|-----------|------------|-------------------|-------------|----------------------|
|               |                  | 2012 tonnen    | Toegang    | Haven intern | overig    | Totaal     | Totaal ex toegang | € Per ton   | € Per ton ex toegang |
| Hamburg       |                  | 130.938        | 45,0       | 101,4        |           | 146,4      | 101,4             | 1,12        | 0,77                 |
| Bremerhaven   |                  | 83.979         | 17,0       | 68,4         |           | 85,4       | 68,4              | 1,02        | 0,81                 |
| Niedersachsen |                  | 48.174         | 33,0       | 44,4         |           | 77,4       | 44,4              | 1,61        | 0,92                 |
|               | <b>Duitsland</b> | <b>263.091</b> | <b>95</b>  | <b>214,2</b> |           | <b>309</b> | 214,2             | <b>1,18</b> | <b>0,81</b>          |
| Amsterdam     |                  | 94.261         | 4,2        |              |           | 4,2        | 0,0               | 0,04        | 0,00                 |
| Rotterdam     |                  | 441.527        | 9,8        |              |           | 9,8        | 0,0               | 0,02        | 0,00                 |
| Overig        |                  | 53.840         | 22,0       |              |           | 22,0       | 0,0               | 0,41        | 0,00                 |
|               | <b>Nederland</b> | <b>589.628</b> | <b>36</b>  |              |           | <b>36</b>  | 0,0               | <b>0,06</b> | <b>0,00</b>          |
| Antwerpen     | 50%              | 184.136        | 75,0       | 73,1         | 9,0       | 157,1      | 82,1              | 0,85        | 0,45                 |
| Gent          | 16%              | 26.302         | 24,0       | 8,4          | 2,9       | 35,3       | 11,3              | 1,34        | 0,43                 |
| Zeebrugge     | 24%              | 43.544         | 36,0       | 29,3         | 4,3       | 69,6       | 33,6              | 1,60        | 0,77                 |
| Oostende      | 10%              | 3.196          | 15,0       | 10,0         | 1,8       | 26,8       | 11,8              | 8,39        | 3,69                 |
|               | <b>Belgie</b>    | <b>257.178</b> | <b>150</b> | <b>121</b>   | <b>18</b> | <b>289</b> | 138,8             | <b>1,12</b> | <b>0,54</b>          |
| Duinkerken    |                  | 47.629         | 6,9        |              |           | 6,9        | 0,0               | 0,15        | 0,00                 |
| Le Havre      |                  | 63.511         | 10,4       |              |           | 10,4       | 0,0               | 0,16        | 0,00                 |
|               | <b>Frankrijk</b> | <b>111.140</b> | <b>17</b>  |              |           | <b>17</b>  | 0,0               | <b>0,16</b> | <b>0,00</b>          |

De verstoringen kunnen aanzienlijk zijn. In België en Duitsland dragen de verschillende overheden ruim een euro per ton bij aan de havens, waardoor de havens in deze landen duidelijk goedkoper zijn voor de gebruikers. Per saldo is voor een aantal goederenstromen de staatsteun een versturende factor. Met name de goederenstromen die niet aan een productieproces in de haven zijn gebonden en prijsgevoelig zijn. Dat zijn voornamelijk containers, stukgoed en RoRo.

#### 4.2.2 Impact op containerstromen en marktaandelen

Uit de analyse is gebleken dat er in de verschillende havens sprake is van kosten die voor rekening komen van de overheid. Deze kosten worden niet in rekening gebracht bij de gebruikers en zorgen zo voor verschillen in het speelveld. In deze paragraaf bepalen we het effect dat dit heeft op de Nederlandse havens. Hierbij concentreren we ons op de overslag van containers. Deze markt is zeer competitief en kleine verschillen in prijs kunnen al tot verschuivingen leiden. De in containers vervoerde goederen zijn hoogwaardiger dan de overige stromen en hebben meer alternatieven voor vervoer tussen zeehaven(s) en achterland.

In deze analyse gaan we uit van de extra kosten die iedere haven in rekening zou moeten brengen voor een gelijk speelveld uit bovenstaande tabel. Uitgangspunt van de analyse is dat de overheidsuitgaven per overgeslagen ton doorberekend worden in de havenaanloopkosten. Voor de containers is deze heffing omgerekend in een kostenpost per overgeslagen container (gemeten in de standaardeenheid TEU). Hierbij maken we gebruik van een havenspecifieke omrekening van het aantal ton per container (gemeten in TEU). Uit de havenstatistieken is per haven bekend wat het gemiddelde tonnage is per TEU voor de afgelopen drie jaar.

Vervolgens is met het *Container Port Competition Model van Ecorys* het effect van deze hogere havenaanloopkosten op de containerstromen bepaald<sup>74</sup>. Het model berekent de totale kosten voor het vervoer van een TEU tussen zeeschip en ontvanger / verlader in het achterland. Voor dit vervoer zijn meerdere routes mogelijk die verschillen in de haven van overslag en de achterlandmodaliteit (weg, spoor of binnenvaart). De hogere havenaanloopkosten maken het vervoer van containers van alle routes met overslag in die haven duurder. Het model berekent de verschuiving in marktaandeel tussen de verschillende routes als gevolg van de kostenverschillen. Uiteindelijk is het totale marktaandeel van en de totale overslag in een haven te bepalen door alle routes via die haven op te tellen, samen met het volume aan containers die over zee worden doorgevoerd (transshipment).

Deze analyse is uitgevoerd voor de huidige situatie, gebaseerd op de overslagcijfers van 2012. De resultaten staan in onderstaande tabel.

---

<sup>74</sup> In het *Container Port Competition Model* zijn de concurrerende zeehavens in de Hamburg – Le Havre range, en de relaties met de regio's in het achterland gemodelleerd. Voor de verschillende scenario's is de omvang van de containerstromen tussen zeehaven en achterlandregio bekend, net als de verdeling over de achterlandmodaliteiten (weg, spoor en binnenvaart) en de bijbehorende (gegeneraliseerde) kosten. Bij hogere kosten in de havens berekent het model hoeveel lading uitwijkt naar andere havens en mogelijk andere modaliteiten (tussen weg, binnenvaart en spoor) verschuift. Dit model is voor diverse studies ingezet, waaronder de MKBA Maasvlakte 2, MKBA IJzeren Rijn en MKBA Verdieping Westerschelde.

**Tabel 4-2: Impact van level playing field op overslag van containers, Hamburg – Le Havre range, 2012.**

|                           | Hamburg    | Bremerhaven | Rotterdam  | Antwerpen  | Zeebrugge   | Le Havre   |
|---------------------------|------------|-------------|------------|------------|-------------|------------|
| Extra kosten/ton          | 1,12       | 1,02        | 0,02       | 0,85       | 1,60        | 0,16       |
| Ton / TEU                 | 10,0       | 10,6        | 10,3       | 12,1       | 10,4        | 9,8        |
| Extra kosten / TEU        | 11,2       | 10,8        | 0,2        | 10,3       | 16,7        | 1,6        |
| <b>Effect op overslag</b> | <b>-4%</b> | <b>-8%</b>  | <b>10%</b> | <b>-4%</b> | <b>-14%</b> | <b>-1%</b> |
| Totaal in mln. TEU (2012) | -0,3       | -0,5        | 1,2        | -0,3       | -0,3        | 0,0        |

Uit de analyse blijkt dat het doorberekenen van *alle* door de overheid gemaakte kosten voor elke zeehaven een belangrijk verschil zou hebben op de overslag van containers. De concurrentie tussen de verschillende zeehavens in de Hamburg – Le Havre range om het vervoer van en naar het gezamenlijke achterland (vooral bestaand uit Duitsland, Nederland, België en Frankrijk) is dermate groot dat extra aanloopkosten van ongeveer een Euro per overgeslagen ton leiden tot grote verschuivingen in goederenstromen. Het in rekening brengen van deze extra aanloopkosten leidt tot belangrijke veranderingen in de overslagvolumes en de marktaandelen van de verschillende havens ten gunste van de haven met de laagste extra kosten, in dit geval Rotterdam. De Rotterdamse haven zou hiervan profiteren door een extra overslag van 10% of 1,2 mln. TEU op basis van de overslag in 2012

In bovenstaande berekening zijn de kosten voor de nautische toegang, zoals het baggeren van de vaargeul meegenomen. In Europees verband is echter afgesproken dat die kosten voor rekening van de overheid mogen komen, zonder dat de gebruikers daarvoor een vergoeding hoeven te betalen. Het verenigd koninkrijk is het enige land waar de overheid deze kosten niet voor zijn rekeningen neemt. Wanneer we dezelfde analyse uitvoeren zonder de bedragen mee te nemen die voor de maritieme toegang worden uitgegeven ontstaat het volgende beeld.

**Tabel 4-3: Impact van level playing field (ex. nautische toegang) op overslag van containers, Hamburg – Le Havre range, 2012**

|                           | Hamburg    | Bremerhaven | Rotterdam | Antwerpen  | Zeebrugge  | Le Havre   |
|---------------------------|------------|-------------|-----------|------------|------------|------------|
| Extra kosten/ton          | 0,77       | 0,81        | 0         | 0,45       | 0,77       | 0          |
| Ton / TEU                 | 10,0       | 10,6        | 10,3      | 12,1       | 10,4       | 9,8        |
| Extra kosten / TEU        | 7,7        | 8,7         | 0,0       | 5,4        | 8,0        | 0,0        |
| <b>Effect op overslag</b> | <b>-2%</b> | <b>-7%</b>  | <b>7%</b> | <b>-2%</b> | <b>-7%</b> | <b>-1%</b> |
| Effect in mln. TEU (2012) | -0,2       | -0,4        | 0,8       | -0,2       | -0,1       | 0,0        |

De aard van de verschuivingen is vrijwel gelijk, alleen zijn de aandelen die verschuiven iets kleiner. Rotterdam zou mogelijk 0,8 miljoen TEU meer ontvangen op jaarbasis als de andere havens geen subsidies zouden ontvangen en de kosten volledig moeten doorberekenen aan de klant.

## 5 Conclusies

Sinds de hervormingen van de Europese commissie op het gebied van havens en havendiensten zijn ingezet is er veel veranderd ten gunste van een gelijk spelveld tussen de havens. Dat is bijvoorbeeld zichtbaar bij de nautische diensten waarvoor tegenwoordig een opener markt is dan in het verleden. Ook zijn veel havenbeheerders op afstand van de overheid gezet, waardoor een eventuele verstoring van het spelveld door de overheid minder waarschijnlijk is en in ieder geval transparanter.

Toch zijn er nog een aantal gevallen waarin er duidelijke verschillen tussen de havens zijn. De belangrijkste daarvan zijn:

- Betaling van haveninfrastructuur bouw en onderhoud in België
- Betaling van haveninfrastructuur in Duitsland
- Bijdrage van de Duitse overheid in de verliezen van de havenbeheerders
- Verschil in organisatie van de havenarbeid
- Verschil in regelgeving voor vergunningen
- Een ander handhavingsbeleid door inspecties

De verschillen op de eerste drie punten zijn financieel van aard en beïnvloeden het spelveld negatief, het zet Nederlandse, Engelse en Franse havens op een achterstand. In België wordt directe staatsteun verleend aan de havens door het Vlaams gewest, volgens een door de EU goedgekeurde regeling. In Duitsland dragen regionale overheden bij aan de havens, voornamelijk door het afdekken van verliezen van de havenbeheerder, die oplopen tot 83 cent per overgeslagen ton in Hamburg.

De impact van deze verschillen op ladingstromen kunnen substantieel zijn. Met name de goederenstromen die niet aan een productieproces in de haven zijn gebonden en prijsgevoelig zijn. Dat zijn voornamelijk containers, stukgoed en RoRo. Het nadelig effect dat Nederlandse havens ondervinden is uitgerekend aan de hand van prijselasticiteit-modellen voor containerstromen die rekening houden met de kosten van de maritieme- en achterlandketen. Bij de aanname dat de financiële voordelen gelijkelijk over de goederensoorten zijn verdeeld zou Rotterdam mogelijk 10% meer containers overslaan wanneer alle kosten worden doorberekend aan de gebruikers van de havens. Als de kosten voor nautische toegang buiten beschouwing wordt gelaten, omdat het Europees geldt als publieke infrastructuur, dan leidt het verschil in kosten waarschijnlijk tot 7% meer overslag van containers in Rotterdam.

Het verschil op het gebied van arbeid leidt vooral tot een verschil in flexibiliteit van het havenwerk. Voor een deel komt dit voor rekening van de overheid, en is dus een verstoring. De structuur zorgt echter ook voor minder goede arbeidsverhoudingen en maakt daarmee de havens minder aantrekkelijk.

Bij het afgeven van vergunningen voor activiteiten in de haven gelden voor veel zaken Europese regels. Veel normen worden echter nationaal vastgesteld, waardoor er verschillen tussen landen bestaan. Het voor de havens meest opvallende verschil is dat voor geluidsnormen, die in Nederland aanzienlijk strikter zijn dan in andere landen.

Het verschil in handhaving wordt door havengebruikers genoemd als verstorend en zal daarom een effect hebben in het maken van hun keuzes. De exacte verschillen in handhaving en de impact daarvan zijn echter niet vast te stellen. Uit beschikbare cijfers van controlediensten blijken geen grote verschillen.

### *Beleidsopties*

Als gevolg van het gedrag van overheden in omliggende landen ondervinden de Nederlandse zeehavens een nadeel. De havens in Duitsland en België zijn goedkoper als gevolg van overheidssteun. De Nederlandse overheid heeft drie opties als reactie: niets doen, inspanningen om de staatssteun in het buitenland te laten beëindigen of de Nederlandse havens compenseren voor het nadeel dat zij ondervinden.

Geen actie ondernemen betekent dat de Nederlandse havens een nadeel blijven ondervinden van hun financiële achterstand en minder aantrekkelijk zijn voor verladers. Het is dus verstandig om in ieder geval te trachten de verstoringen in andere havens te verminderen.

Het compenseren van de Nederlandse zeehavens zou betekenen dat een groter deel van de investeringen in infrastructuur door de rijksoverheid wordt betaald, zodat de havenbeheerder minder kosten heeft en een lagere prijs kan rekenen aan de havengebruikers. Een eventuele compensatie zou een gelijk percentage van het kostenniveau van de havenbeheerders of de havendienstverleners moeten zijn als in de concurrerende havens wordt gesubsidieerd. Het compenseren is echter geen wenselijke optie omdat het beleidsconcurrentie uitlokt en in de toekomst tot nog grotere verstoringen kan leiden.

Gelet op de discussie die speelt rond het opheffen van de vrijstelling van vennootschapsbelasting voor (Nederlandse) havenbeheerders komen de structurele verliezen van Niedersachsen Ports, Bremen en Hamburg in een ander licht te staan. De Nederlandse havens worden dan extra benadeeld.

Voor het havenbedrijfsleven, de havenbeheerders en voor de minister van I&M zijn deze bevindingen aanleiding om met prioriteit in Europa de discussie over een gelijk speelveld te voeren. De recente initiatieven van de EC – de mededeling “Ports: an engine for growth” en het voorstel voor een EU Havenverordening – evenals de vennootschapsbelasting voor havenbeheerders bieden concreet aanleiding hiervoor.

## 6 Referenties

- Belgisch Rekenhof (2007) *Verslag van het Rekenhof over de Baggerwerken* Brussel: Belgisch Rekenhof
- BTM Consultants (2005), *Workshop on Valuing a Container Terminal*
- CPB et al. (2002) *Welvaartseffecten van Maasvlakte 2*
- Ecorys (2005), *Complementary Economic Evaluation study on the Commission proposal for a Directive on market access to port services*
- Ecorys, 2007, *Labour market and employment conditions in intra-Community regular maritime transport services*,
- Ecorys, 2008, *Sector studie Van haven tot binnenvaart*
- EUR, 2003, *Het level playing Field in Nederlandse zeehavens*,
- Europese Commissie (2011), *State aid to EU ports*, in opdracht van het Europees Parlement en uitgevoerd door Buck Consultants
- Gov.UK, 2013), Department for Transport (Brits Ministerie van Transport), via [www.gov.uk/government/organisations/department-for-transport](http://www.gov.uk/government/organisations/department-for-transport), bezocht november 2013
- Hafen Hamburg (2013), *Schlepperlisten Hamburger Hafen*, stand Maart 2012
- Hafenlotstarifordnung (1981), *Tarifordnung fuer das Hafenlotrevier*, 7 juli 1981, referentie HmbGVBl 1981, S. 192
- Hamburg Pilot (2013), [www.hamburg-pilot.de](http://www.hamburg-pilot.de), bezocht november 2013
- Hamburg Port Authority (2009), *Annual report 2008*
- Havenbedrijf Rotterdam (2005), *Jaarverslag 2004*
- Havenbedrijf Rotterdam (2009), *Jaarverslag 2008*
- [http://www.belastingdienst.nl/wps/wcm/connect/bldcontenten/belastingdienst/custo3%ms/reference\\_books\\_and\\_other\\_information/other\\_topics/costs\\_x\\_ray\\_scan/](http://www.belastingdienst.nl/wps/wcm/connect/bldcontenten/belastingdienst/custo3%ms/reference_books_and_other_information/other_topics/costs_x_ray_scan/)
- Inspectie voor de Leefomgeving en Transport (2013), *Jaarverslag 2012*
- ISL (2006), *Public financing and charging practices of seaport in the EU*, in opdracht van de Europese Commissie, directoraat voor Energie en Transport, uitgevoerd door Institute of Shipping Economics and Logistics, Bremen
- ISL, 2006, *Public financing and charging practices of seaports in the EU*.
- NEA, 2011, *Study on public financing of sea ports*
- Nieuwe Voedsel en Waren Autoriteit (2012), *Fytosanitaire signalering 2012*
- NRC (2013), *Vlaanderen moet loodsen miljoenen betalen na arbitrage*, NRC Handelsblad, 7 november 2013

OECD (2011), Competition in ports and port services, Organisation for Economic Co-operation and Development, 19 december 2011

Orbis (2013), Bedrijvendatabase Bureau van Dijk, via <https://orbis.bvdinfo.com/>

Phillips & partners, 2011 Study on the implementation of the third package

Port of Antwerp (2009), Jaarverslag 2008

Portius (2013), Port Labour in the EU Labour Market Qualifications & Training Health & Safety, Volume I – The EU perspective

Portius (2013), Port Labour in the EU Labour Market Qualifications & Training Health & Safety, Volume II – Country reports

Portius, 2013, Port labour in the EU,

PwC, 2011, Measures to enhance the efficiency and quality of port services in the EU

PwC/NEA, 2011/12, Study on Pilotage Exemption Certificates

UKMPG,( 2013), The United Kingdom Major Ports Group Limited, trade association, via <http://www.ukmajorports.org.uk/>, bezocht November 2013

Vlaamse Overheid (2012), Ontwerp van decreet houdende de algemene uitgavenbegroting van de Vlaamse Gemeenschap voor het begrotingsjaar 2013: Beleidsbrief Mobiliteit en Openbare Werken 2012-2013



### Projektvolumen allgemeine Infrastruktur der HPA in den kommenden 10 Jahren (12-21)

Status: Wirtschaftsplän / Mif-IFI der HPA 2012-2017 plus Vorschau Folgejahre (inkl. Fortschreibung Ersatzinvestitionen Bahn/Straße/Brücken in 2018 bis 2021)

|   | TOTAL        |              | 2012 bis 2021 |            |            |            |            |            |            |            |            |           |
|---|--------------|--------------|---------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|-----------|
|   | 12-17        | 12-21        | 2012          | 2013       | 2014       | 2015       | 2016       | 2017       | 2018       | 2019       | 2020       | 2021      |
| in Mio. EUR   |              |              |               |            |            |            |            |            |            |            |            |           |
| <b>1 Ausbau- und Entwicklungsvorhaben</b>                       | <b>898</b>   | <b>949</b>   | <b>65</b>     | <b>263</b> | <b>247</b> | <b>189</b> | <b>78</b>  | <b>57</b>  | <b>50</b>  | <b>0</b>   |            |           |
| 2 Verkehrsanbindung Burchardkai                                 | 78           | 88           | 6             | 13         | 21         | 13         | 12         | 12         | 10         | 0          |            |           |
| 3 Südliche Hafenerschließung                                    | 179          | 179          | 4             | 34         | 55         | 83         | 4          |            |            |            |            |           |
| 4 Westenweiterung   | 206          | 242          | 6             | 41         | 52         | 33         | 34         | 39         | 36         |            |            |           |
| 5 Hafenerweiterung Altenwerder                                  | 56           | 61           | 17            | 12         | 10         | 7          | 7          | 4          | 5          |            |            |           |
| 6 Central Terminal Steinwerder (CTS)                            | 37           | 37           | 8             | 8          | 5          | 5          | 10         | 1          |            |            |            |           |
| 7 Ausbau Innerer Freihafen (Europakai)                          | 76           | 76           | 3             | 12         | 26         | 25         | 9          | 0          |            |            |            |           |
| 8 Ausbau östlicher Hafen  | 11           | 11           | 1             | 8          | 3          |            |            |            |            |            |            |           |
| 9 Fahrtrinnenanpassung  | 193          | 193          | 18            | 110        | 48         | 15         | 2          |            |            |            |            |           |
| 10 Tideeibe   | 62           | 62           | 2             | 25         | 27         | 8          | 0          |            |            |            |            |           |
| <b>11 Grundinstandsetzungen</b>                                 | <b>600</b>   | <b>825</b>   | <b>115</b>    | <b>111</b> | <b>111</b> | <b>107</b> | <b>93</b>  | <b>63</b>  | <b>65</b>  | <b>60</b>  | <b>50</b>  | <b>50</b> |
| 12 Ersatzinvest. Bahn, Strasse und Brücken                      | 418          | 638          | 92            | 75         | 72         | 75         | 63         | 41         | 60         | 60         | 50         | 50        |
| 13 davon Ersatzinvestition Bahn                                 | 193          | 295          | 52            | 33         | 24         | 30         | 30         | 24         | 28         | 28         | 23         | 23        |
| 14 Ersatzinvestition Strasse                                    | 56           | 86           | 10            | 13         | 9          | 9          | 10         | 6          | 8          | 8          | 7          | 7         |
| 15 Ersatzinvestition Brücken                                    | 168          | 256          | 30            | 29         | 39         | 36         | 23         | 10         | 24         | 24         | 20         | 20        |
| 16 Immobilien und sonstige                                      | 182          | 187          | 23            | 36         | 39         | 32         | 30         | 23         | 5          |            |            |           |
| 17 davon Immobilienprojekte                                     | 16           | 16           | 3             | 6          | 4          | 4          |            |            |            |            |            |           |
| 13 sonstige Investitionen                                       | 166          | 170          | 20            | 30         | 35         | 28         | 30         | 23         | 5          |            |            |           |
| <b>19 Förderprogramme HWS</b>                                   | <b>86</b>    | <b>86</b>    | <b>7</b>      | <b>20</b>  | <b>26</b>  | <b>0</b>   | <b>33</b>  |            |            |            |            |           |
| 20 Managementanpassung  | -449         | 20           | -89           | -124       | -130       | -105       | -52        | 50         | 101        | 122        | 246        |           |
| <b>21 Total Mif-IFI plus Fortschreibung Ersatzinvestitionen</b> | <b>1.135</b> | <b>1.879</b> | <b>99</b>     | <b>270</b> | <b>253</b> | <b>191</b> | <b>152</b> | <b>170</b> | <b>216</b> | <b>183</b> | <b>296</b> | <b>50</b> |

## Bijlage: Investitionen in allgemeine infrastructuur HPA