

Vergaderjaar 2019–2020

35 463

Uitvoering van Verordening (EU) 2017/352 van het Europees Parlement en de Raad van 15 februari 2017 tot vaststelling van een kader voor het verrichten van havendiensten en gemeenschappelijke regels inzake de financiële transparantie van havens (PbEU 2017, L 57) (Uitvoeringswet EU-zeehavenverordening)

Nr. 3

MEMORIE VAN TOELICHTING

ALGEMEEN DEEL

1. Inleiding

Het voorliggende wetsvoorstel strekt tot uitvoering van Verordening (EU) 2017/352 van het Europees Parlement en de Raad van 15 februari 2017 tot vaststelling van een kader voor het verrichten van havendiensten en gemeenschappelijke regels inzake de financiële transparantie van havens (PbEU 2017, L 57) (hierna: zeehavenverordening¹). De verordening heeft rechtstreekse werking.

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

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

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

¹ Om verarring met in Nederland bestaande plaatselijke of regionale haven- of havenbeheersverordeningen te voorkomen, wordt in de wettekst van het onderhavige wetsvoorstel de term «EU-zeehavenverordening» gebruikt. In deze memorie van toelichting wordt ten behoeve van de leesbaarheid volstaan met de term zeehavenverordening als EU-zeehavenverordening wordt bedoeld.

De zeehavenverordening is van toepassing op alle zeehavens die deel uitmaken van het trans-Europees vervoersnetwerk, zoals opgenomen in bijlage II bij EU-verordening 1315/2013² (TEN-T verordening) (artikel 1, vierde lid, van de zeehavenverordening). Dat betekent voor Nederland dat de verordening van toepassing is op de havens van Amsterdam, Beverwijk, Delfzijl/Eemshaven, Den Helder, Dordrecht, Eemshaven, Harlingen, Moerdijk, Rotterdam, Terneuzen, Vlissingen, Velsen/IJmuiden, Vlaardingen.

De zeehavenverordening is van toepassing op havendiensten die worden uitgevoerd binnen het havengebied of op de waterweg naar de haven, zoals in het aanloopgebied, vaargeulen of rivieren (zie artikel 1, tweede lid, aanhef van de zeehavenverordening). De volgende diensten worden aangemerkt als havendiensten: bunkeren, vrachtafhandeling, meren, passagiersdiensten, ontvangst van scheepsafval en ladingresiduen, loodsdiensten en slepen. In de verordening gelden echter per havendienst uitzonderingen of aangepaste verplichtingen.³

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

2. Achtergronden situatie in de Nederlandse zeehavens

De Nederlandse zeehavens waarop deze wet van toepassing is, zijn over het algemeen verzelfstandigde ondernemingen waarvan de aandelen in handen zijn van overheden. Dit geldt voor het Havenbedrijf Amsterdam NV, Groningen Seaports NV, Havenbedrijf Moerdijk NV, Havenbedrijf Rotterdam NV, North Sea Port NV⁴, NV Port of Den Helder en NV Port of Harlingen.

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

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

² Verordening (EU) 1315/2013 van het Europees Parlement en de Raad van 11 december 2013 betreffende richtsnoeren van de Unie voor de ontwikkeling van het trans-Europees vervoersnetwerk en tot intrekking van Besluit nr. 661/2010/EU (PbEU 2013, L 348).

³ In artikel 10 van de verordening is bijvoorbeeld bepaald dat hoofdstuk II en artikel 21 van de verordening niet van toepassing zijn op vrachtafhandeling, passagiers- of loodsdiensten.

⁴ Het grensoverschrijdende fusiebedrijf dat in december 2017 tot stand is gekomen na de fusie van het Vlaamse havenbedrijf van Gent en het Nederlandse Zeeland Seaports.

nautisch beheer bijzondere (verdragsrechtelijke) afspraken met België en Duitsland.

Het beheer van de gemeentelijk wateren in de havens (waaronder over het algemeen de havenbekkens vallen) behoort tot de bevoegdheid van de gemeenten die dat in mandaat hebben ondergebracht bij de gemeentelijke havenmeester die in veel gevallen deel uitmaakt van de hierboven genoemde havenbedrijven.

De Nederlandse zeehavens worden beheerd volgens het zogenaamde «landlordmodel». In dit model is geen sprake van volledige private regulering, maar neemt de havenbeheerder een (beperkt) aantal taken op zich, te weten:

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

In dit landlordmodel zijn de havendiensten geprivatiseerd en staan deze los van de havenbeheerder. Geen enkele havendienst is bij de havenbeheerder ondergebracht. Wel kan de havenbeheerder minimumeisen stellen aan deze diensten om een bepaalde kwaliteit te garanderen.

In de Nederlandse zeehavens worden de volgende havendiensten aangeboden door (commerciële) partijen die los staan van de rijks- of gemeentelijke overheden. Op al deze havendiensten is de zeehavenverordening van toepassing.

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

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

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

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

3. EU-zeehavenverordening nader bezien

3.1 Havenbeheerder of bevoegde instantie

De zeehavenverordening legt verplichtingen op aan de havenbeheerder of de bevoegde instantie. Waar in de verordening wordt gesproken over havenbeheerder wordt deze aangeduid als een publieke of particuliere instantie, die tot doel heeft op lokaal niveau de haveninfrastructuur te besturen en te beheren en één of meer van de volgende taken te verrichten: coördinatie van het havenverkeer, het beheer van het havenverkeer, de coördinatie en controle van de activiteiten van de in de betrokken haven aanwezige exploitanten.

Waar in de verordening wordt gesproken over bevoegde instantie wordt deze aangeduid als een openbare of particuliere instantie die namens een lokaal, regionaal of nationaal niveau gerechtigd is, krachtens nationaal recht of nationale rechtsinstrumenten, samen met of in plaats van de havenbeheerder activiteiten te verrichten in verband met de organisatie en het beheer van havenactiviteiten.

Wie in Nederland als havenbeheerder of bevoegde instantie moet worden aangemerkt, verschilt per geval. Taken als de coördinatie van het havenverkeer en het beheer van het havenverkeer liggen in Nederland over het algemeen bij de (gemeentelijke) havenmeester die actief is in de desbetreffende haven. De coördinatie en controle van de activiteiten van de in de betrokken haven aanwezige exploitanten (havendienstverleners) ligt over het algemeen bij het havenbedrijf of de gemeentelijke dienst die het feitelijk beheer over de gemeentelijke haven voert. De hierboven genoemde taken en bevoegdheden kunnen ook via een gemeenschappelijke regeling worden uitgevoerd.

In de tekst van de verordening worden de havenbeheerder of bevoegde instantie in de meeste artikelen steeds in combinatie met elkaar genoemd. In een aantal artikelen of artikelleden wordt alleen de havenbeheerder als normadressaat wordt genoemd (bijvoorbeeld artikel 11, 13, tweede lid of artikel 15 of 16 van de verordening). Gelet op het doel van de verordening en gelet op de hierboven voor Nederland geschetste situatie, wordt in deze uitvoeringswet aangesloten bij de tekst van de verordening en eveneens de begrippen: de havenbeheerder of bevoegde instantie worden in combinatie met elkaar gebruikt.

3.2 Havendienstverlening

De zeehavenverordening geeft (in hoofdstuk II) primair regels voor de toegang tot de markt voor het verrichten van havendiensten op het terrein van bunkeren, afmeren, ontvangst van scheepsafval en ladingresiduen en slepen. De bepalingen over toegang tot de markt zijn niet van toepassing op vrachtafhandeling, passagiersdiensten of loodsdiensten (artikel 10 van de verordening).

De zeehavenverordening geeft drie modellen waarop de havendienstverlening kan plaatsvinden: vrije markt (onder de voorwaarden genoemd in de artikelen 3 tot en met 6), openbare dienstverplichting (artikel 7) of via een zogenaamde interne exploitant (artikel 8).

In Nederland worden alle havendiensten waarop deze artikelen zien in de vrije markt verricht; alle havendienstverlening vindt plaats door andere partijen dan de havenbeheerder of bevoegde instantie. Wel worden, zoals hierboven al aangegeven, door het Rijk (in het geval van inzameling afvalstoffen), of door diverse gemeenten in de gemeentelijke havenverordening of via een gemeenschappelijke regeling minimale vereisten gesteld aan het verrichten van havendiensten. De zeehavenverordening geeft in artikel 4 de reikwijdte aan die dergelijke minimumvereisten mogen hebben, waarbij deze transparant, objectief, niet-discriminerend en relevant voor de betreffende havendienst moeten zijn.

Van havendienstverlening door een interne exploitant of in het kader van een openbare dienstverplichting is in Nederland geen sprake.

Tot op heden kan de ACM op grond van de Mededingingswet beoordelen of er bij de toelating tot de Nederlandse markt voor het verrichten van havendiensten, geen belemmeringen worden opgeworpen die vrije toegang tot de markt in de weg kunnen staan.

In dit kader wordt nog gewezen op artikel 4 van de zeehavenverordening. Op grond van dit artikel kan de havenbeheerder of de bevoegde instantie minimumeisen opleggen aan de aanbieders van havendiensten. Het gaat onder meer om beroepskwalificaties of de beschikbaarheid van een dienstverlener. In Nederland zijn in een aantal gevallen al bepaalde minimumeisen gesteld aan havendienstverleners. Deze minimumeisen kunnen gesteld worden door de havenbeheerder in de havenbeheersverordening of door de landelijke overheid in nationale regelgeving. Een voorbeeld van een minimumeis die door een aantal havenbeheerders is gesteld, is de beroepskwalificatie voor bootlieden.

In artikel 4, vierde lid, onderdeel b, van de zeehavenverordening, is geregeld dat de minimumeisen die bij de toelating zijn gesteld (bijvoorbeeld inzake beroepskwalificaties, financiële draagkracht of beschikbaarheid van de dienstverlening), worden nageleefd totdat het recht om een havendienst te mogen verrichten vervalt. Dit moet zo worden begrepen dat de minimumeisen die als voorwaarde worden gesteld voor markttoegang, ook moeten blijven gelden ná het moment van toelating tot de markt zolang de aanbieder actief blijft. Wellicht ten overvloede wordt opgemerkt dat het niet de taak is van de ACM als toezichthouder om er toezicht op te houden dat de minimumeisen door de havendienstverlener worden nageleefd, maar de taak van de havenbeheerder die de eis heeft gesteld. De ACM zal slechts kunnen toetsen in hoeverre de minimumeisen transparant, objectief, niet-discriminerend, evenredig en relevant zijn en blijven voor de categorie en aard van de betrokken havendienst.

3.3 Waarborgen van werknemersrechten

Op grond van artikel 9 van de zeehavenverordening moet de havenbeheerder als voorwaarde stellen dat de aangewezen aanbieders van havendiensten hun personeel arbeidsvoorwaarden bieden die overeenstemmen met de sociale en arbeidsregelgeving. Ook zijn er waarborgen opgenomen ten aanzien van personeelsrechten in het geval van een overdracht van personeel. Deze verplichting geldt naast het Unierecht en het nationale recht inzake sociale en arbeidsregelgeving, met inbegrip van de toepasselijke collectieve arbeidsovereenkomsten tussen sociale partners.

Het begrip «aangewezen aanbieder van havendiensten» in artikel 9, tweede lid, van de zeehavenverordening, is niet gedefinieerd in de zeehavenverordening. Deze terminologie lijkt, gelet op overweging 35 bij de verordening, te zien op bijvoorbeeld een concessieovereenkomst waarbij een exploitatierecht wordt verleend door de havenbeheerder of bevoegde instantie en de havendienstverlener. Deze verplichting lijkt zich dus niet te richten tot alle havendienstverleners. Uitgaande van deze interpretatie, lijken er op dit moment in Nederland geen «aangewezen aanbieders van havendiensten» te zijn omdat er op dit moment geen havendienstverleners zijn die via een concessieovereenkomst zijn aangewezen om havendiensten te verrichten. Omdat er nog geen jurisprudentie is over de zeehavenverordening, kan echter nog geen uitsluitel worden gegeven op dit punt; vanzelfsprekend is de uitleg van deze verordening voorbehouden aan de Europese rechter.

Wat betreft de verplichting van de zeehavenverordening om nakoming van dit artikel te sanctioneren (artikel 19 van de zeehavenverordening), wordt het volgende opgemerkt. De in artikel 9 van de zeehavenverordening genoemde werknemersrechten worden in Nederland voor alle sectoren van het bedrijfsleven al civielrechtelijk gehandhaafd, dan wel bestuursrechtelijk gehandhaafd in geval van bijvoorbeeld het minimumloon en met betrekking tot arbeidsomstandigheden. De regering is van mening dat er geen extra bescherming noodzakelijk is in de vorm van bestuursrechtelijke handhaving van dit specifieke artikel. In hoofdstuk 5 van deze memorie wordt daar verder aandacht aan besteed.

Voor de bedrijven met havendienstverleners kunnen de regels rondom arbeidsvoorwaarden die deel uitmaken van het Nederlandse arbeidsrecht van toepassing zijn. Deze regels zijn bijvoorbeeld vastgelegd in Boek 7, Titel 10, van het Burgerlijk Wetboek. Daarin staan bepalingen over onder andere proeftijd, arbeidsovereenkomsten voor bepaalde tijd, loondoorbetaling bij ziekte, vakantiedagen en ontslag. De handhaving van de naleving van deze regels is een civiele aangelegenheid en conflicten daarover zijn belegd bij de civiele rechter, in eerste aanleg bij de sector kanton. Ook kunnen de regels gelden die voortvloeien uit de Wet op de collectieve arbeidsovereenkomst en de Wet op het algemeen verbindend en het onverbindend verklaren van bepalingen van collectieve arbeidsovereenkomsten. Voor de bedrijven met havendienstverleners kunnen specifieke collectieve arbeidsovereenkomsten (cao's) zijn afgesloten. Het is mogelijk dat sprake is van een cao waarvan de bepalingen door de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) algemeen verbindend zijn verklaard voor (een deel van) een sector. Afspraken tussen aan de cao-bepalingen gebonden werkgevers en werknemers in strijd met de cao-bepalingen zijn nietig. De handhaving van de naleving van cao's is een zaak van cao-partijen, ook als een cao algemeen verbindend is verklaard.

Bij een overgang van personeel door een overgang van onderneming geldt Afdeling 8, van Titel 10 van Boek 7 van het Burgerlijk Wetboek (BW) inzake de rechten van de werknemer bij overgang van een onderneming. Deze bepalingen zijn mede vormgegeven op basis van richtlijn 2001/23/EG van de raad van 12 maart 2001 inzake de onderlinge aanpassing van de wetgevingen der lidstaten betreffende het behoud van de rechten van de werknemers bij overgang van ondernemingen, vestigingen of onderdelen van ondernemingen of vestigingen (PbEG 2001, L82). Wanneer een onderneming overgaat van de ene naar de andere eigenaar, wordt de nieuwe eigenaar automatisch (van rechtswege) de werkgever van de werknemers die in de onderneming werkzaam zijn. De rechten en plichten die voortvloeien uit de arbeidsovereenkomst tussen de werkgever en de werknemer blijven behouden.

3.4 Financiële transparantie

Artikel 11 van de zeehavenverordening stelt regels over financiële transparantie. Het gaat om transparantie ten aanzien van financiële betrekkingen tussen overheden en havenbeheerders.

Voor Nederland zijn de bepalingen over financiële transparantie van groot belang. Wanneer (buitenlandse) zeehavens financiële steun krijgen van overheden, kan dat het gelijke speelveld aantasten. Het is derhalve van belang om inzicht te hebben in de financiële relaties tussen overheden en zeehavens. Op grond van de zeehavenverordening is het verplicht voor de havenbeheerder om deze relaties inzichtelijk te maken. Daarmee kan ook beter beoordeeld worden of deze relaties in overeenstemming zijn met de staatssteunregelgeving. Daarmee komt een gelijk internationaal speelveld dichterbij.

De zeehavenverordening verlangt dat de havenbeheerder die publieke middelen ontvangt, in de boekhouding de financiële betrekkingen tussen overheden en die havenbeheerder of entiteit op transparante wijze weergeeft. Deze verplichting moet ruim worden opgevat, ook publieke middelen bestaande uit aandelenkapitaal, subsidies, leningen, garanties, overdisposities en voorschotten op kapitaalbreng en elke andere vorm van financiële overheidssteun moet inzichtelijk in de boekhouding worden weergegeven.

In Nederland zijn alle havens, met uitzondering van de haven van IJmuiden, in beheer van een havenbedrijf met de vorm van een NV. De aandelen van die havens zijn volledig in handen van de overheid waarbij het per haven verschilt welke overheid deelneemt. Op dit moment heeft het Rijk alleen aandelen in het Havenbedrijf Rotterdam (30% van de aandelen). Bij alle overige havens zijn een of meer gemeenten en/of provincies aandeelhouders. De haven van IJmuiden is volledig in private handen.

In Europese richtlijn nr. 2006/111 zijn al regels opgenomen over onder meer de transparantie van de financiën tussen overheden en openbare bedrijven. Deze richtlijn is geïmplementeerd in de Mededingingswet, met name in hoofdstuk 4a en bevat regels over financiële transparantie voor bepaalde ondernemingen. In overweging 41 bij de zeehavenverordening wordt expliciet overwogen dat de beginselen van financiële transparantie, zoals omschreven in Richtlijn 2006/111/EG, worden uitgebreid naar andere categorieën van adressanten. Het toepassingsgebied van Richtlijn 2006/111/EG wordt derhalve onverlet gelaten zodat de bepalingen over financiële transparantie uit de Mededingingswet ook van toepassing zijn naast de bepalingen van de zeehavenverordening.

Voor de volledigheid wordt hier nog opgemerkt dat, in tegenstelling tot alle andere artikelen van de zeehavenverordening, artikel 11, tweede lid, van de verordening ook van toepassing is op baggerwerkzaamheden.

3.5 Heffingen op havendiensten

Artikel 12 van de zeehavenverordening regelt dat de heffingen voor de havendiensten in bepaalde situaties op transparante, objectieve en niet-discriminerende wijze bepaald worden. Ook is de doorbelasting evenredig aan de kosten van de aangeboden dienst. Deze verplichting gaat om de volgende drie situaties: heffingen voor diensten die worden verricht door een interne exploitant waarvoor een openbardienstverplichting geldt, de heffingen voor loodsdiensten die niet aan daadwerkelijke mededinging zijn blootgesteld, alsmede heffingen die worden opgelegd door aanbieders van havendiensten waarvan het aantal aanbieders is beperkt om te kunnen voldoen aan een openbare dienstverplichting.

Zoals hiervoor al opgemerkt is er op dit moment in Nederland geen sprake van havendienstverlening door een interne exploitant. Alle havendienstverlening vindt in Nederland plaats door andere partijen dan de havenbeheerder. Ook is er geen sprake van havendienstverlening in het kader van een openbare dienstverplichting.

Wel kent Nederland een bijzondere voorziening voor de loodsdienstverlening die via de Loodsenwet is toegewezen aan registerloodsen die staan ingeschreven in het Loodsenregister dat wordt beheerd door de Nederlandse loodsencorporatie (artikel 4, tweede lid, juncto hoofdstuk 4 van de Loodsenwet). Hierdoor is er bij de loodsdienstverlening in Nederland sprake van een monopolie en is er geen sprake van mededinging. Om die reden is in 2008 toezicht op de loodstarieven ingesteld waarbij de ACM de toezichthouder is. De tarieven die voor de loodsdienstverlening door registerloodsen in rekening worden gebracht worden, op voorstel van de algemene raad van de Nederlandse loodsencorporatie, sinds 2009 door de ACM op grond van hoofdstuk Via van de Loodsenwet en het daarop gebaseerde Besluit- en Regeling markttoezicht registerloodsen, jaarlijks vastgesteld. De vaststelling van deze tarieven geschiedt, zoals artikel 12 van de zeehavenverordening verlangt, op transparante, objectieve en niet-discriminerende wijze. Daarbij zijn de tarieven evenredig aan de kosten van de aangeboden dienst. Voordat de loodsen hun tariefvoorstel bij de ACM indienen, vindt overleg plaats met belanghebbenden (zie artikel 27b, vijfde lid, Loodsenwet). Op grond van artikel 27i van de Loodsenwet zijn de loodsen verplicht het op grond van artikel 27f van de Loodsenwet door de ACM vastgestelde tarief te hanteren. Hiermee voorziet de Loodsenwet al in de vereisten die worden gesteld in artikel 12 van de zeehavenverordening en is in verband met de implementatie van de zeehavenverordening geen aanvullende wetgeving nodig.

De ACM stelt de tarieven voor de loodsdienstverlening dus zelf vast. Het ligt, gelet op het doel van artikel 16 van de verordening, niet voor de hand dat vervolgens een klacht bij de ACM kan worden ingediend met betrekking tot tarieven die door de ACM zelf zijn vastgesteld. Daarom worden in het wetsvoorstel besluiten op grond van artikel 27f van de Loodsenwet uitgezonderd van de mogelijkheid om daartegen een klacht in te dienen. Tegen deze tariefbesluiten staat wel bezwaar en beroep open.

3.6 Heffingen op de haveninfrastructuur

Lidstaten zijn op grond van artikel 13 van de zeehavenverordening verplicht ervoor zorg te dragen dat er een heffing op het gebruik van haveninfrastructuur wordt opgelegd aan de gebruikers daarvan.

De zeehavenverordening verstaat hieronder een heffing die wordt geïnd, en direct of indirect ten goede komt aan de havenbeheerder of de bevoegde instantie, voor het gebruik van infrastructuur, installaties en diensten, met inbegrip van de waterweg naar de betrokken haven, en voor de toegang tot de verwerking van passagiers en vracht, maar met uitsluiting van landpachttarieven en heffingen van gelijke strekking.

In Nederland vertaalt zich dat in de havengelden en boeien, palen en kadegelden die door de havenbedrijven als grond/water eigenaar worden vastgesteld en geïnd⁵. Bij de vaststelling van de haventarieven mag de havenbeheerder of bevoegde instantie zich laten leiden door de eigen commerciële strategie en investeringsplannen. In alle Nederlandse zeehavens worden dergelijke tarieven geheven, waarbij de ACM op grond van de Mededingingswet kan beoordelen of ze niet marktverstorend werken.

Tot nu toe bestaat echter nog niet een verplichting een dergelijk tarief vast te stellen zoals de verordening verlangt. In deze uitvoeringswet wordt daarom bepaald dat de havenbeheerder (of in voorkomend geval de bevoegde instantie) deze heffing oplegt.

3.7 Opleiding van personeel

De verordening verplicht aanbieders van havendiensten⁶ om ervoor te zorgen dat personeelsleden de nodige opleiding krijgen om de voor het verrichten van hun werkzaamheden vereiste kennis te vergaren, met bijzondere nadruk op de gezondheids- en veiligheidsaspecten. Ook moeten aanbieders van havendiensten ervoor zorgen dat de opleidingsvereisten op regelmatige basis geactualiseerd worden om aan de uitdagingen van technologische innovatie tegemoet te komen (artikel 14).

Deze verplichting is al neergelegd in de nationale arbeidswetgeving. Zo is in artikel 7:611a van BW, ter nadere invulling van het goed werkgever- en werknemerschap, geregeld dat de werkgever de werknemer in staat stelt scholing te volgen die noodzakelijk is voor de uitoefening van zijn functie en, voor zover dat redelijkerwijs van hem kan worden verlangd, voor het voortzetten van de arbeidsovereenkomst indien de functie van de werknemer komt te vervallen of hij niet langer in staat is deze te vervullen. Specifiek op het terrein van gezondheids- en veiligheidsaspecten is in artikel 8 van de Arbeidsomstandighedenwet voorgeschreven dat de werkgever ervoor zorgt dat aan werknemers doeltreffend en aan hun onderscheiden taken aangepast onderricht wordt verstrekt met betrekking tot de arbeidsomstandigheden. Werknemers zijn op grond van artikel 11 van de Arbeidsomstandighedenwet verplicht hieraan mee te werken. Op grond van het Arbeidsomstandighedenbesluit is verder een aantal beroepen aangewezen dat alleen maar mag worden verricht door mensen die daarvoor een specifieke opleiding hebben genoten en zijn geregistreerd. Dit geldt bijvoorbeeld met betrekking tot de veiligheid aan, op of in

⁵ Ter voorkoming van verwarring wordt hier opgemerkt dat het hier niet gaat over het tarief dat havendienstverleners in rekening brengen.

⁶ Het betreft hier de havendiensten bunkeren, vrachtafhandeling, afmeren, passagiersdiensten, ontvangst van scheepsafval en ladingresiduen, loodsdiensten en slepen

tankschepen, het werken met ontplofbare stoffen en de bediening van kranen. Dergelijke bepalingen worden ook bestuursrechtelijk gehandhaafd.

Daarnaast zijn in veel collectieve arbeidsovereenkomsten (cao's) en ook in individuele arbeidsovereenkomsten afspraken vastgelegd over scholing en is het uiteraard ook in het belang van de aanbieders van havendiensten dat hun personeel adequaat is opgeleid.

Het wordt hier, net als bij artikel 9 van de zeehavenverordening, niet nodig geacht om naast de hierboven al genoemde civielrechtelijke en deels ook bestuursrechtelijke mogelijkheden, nog te voorzien in extra bestuurlijk toezicht en bestuurlijke handhaving. Inbreuken op het opleidingsrecht zijn in Nederland al afdoende civielrechtelijk, dan wel bestuursrechtelijk te handhaven. In hoofdstuk 5 van deze memorie wordt daar verder aandacht aan besteed.

3.8 Havengebruikersoverleg

De verordening verplicht de havenbeheerder tot raadpleging van havengebruikers over de haventariefstelling en het daaronder liggende tarievenbeleid (artikel 15, eerste lid).

Ook wordt de havenbeheerder (artikel 15, tweede lid) verplicht om havengebruikers en andere relevante belanghebbenden te raadplegen over essentiële onder zijn bevoegdheid vallende aangelegenheden die verband houden met bijvoorbeeld de coördinatie van havendiensten binnen het havengebied, maatregelen om de verbindingen met het achterland te verbeteren, de efficiëntie van administratieve procedures in de haven en maatregelen om deze te vereenvoudigen, milieuaspecten, – ruimtelijke ordening en maatregelen ter waarborging van de veiligheid in het havengebied.

In overweging 52 bij de zeehavenverordening is hierover opgemerkt dat deze raadpleging andere specifieke bevoegdheden op het gebied van die aangelegenheden en ook de mogelijkheid voor lidstaten om dergelijke raadplegingen op nationaal niveau te houden, onverlet laat. Ook in Nederland vallen niet al deze onderwerpen onder de bevoegdheid van de havenbeheerder of bevoegde instantie. Voorschriften over milieu en ruimtelijke ordening worden bijvoorbeeld met name gesteld door overheden (Rijk en provincie) en niet door de havenbeheerder. De totstandkoming van deze voorschriften kent eigen procedures, zoals internetconsultatie, waarbij partijen in de gelegenheid worden gesteld hun visie te geven.

3.9 Klachtrecht

De zeehavenverordening verplicht elke lidstaat ervoor te zorgen dat er een doeltreffende procedure voorhanden is voor het behandelen van klachten die voortvloeien uit de toepassing van deze verordening voor zeehavens (artikel 16). Klachten dienen te worden behandeld op een wijze die belangenconflicten voorkomt en functioneel onafhankelijk is van havenbeheerders of aanbieders van havendiensten.

Voor de behandeling van klachten moeten verantwoordelijke instanties, in overeenstemming met het nationale recht, bindende besluiten kunnen nemen die vatbaar zijn voor rechterlijke toetsing. De verordening betreft in hoofdzaak de toegang tot de markt voor met name genoemde havendiensten en de transparantie van financiële relaties tussen overheden enerzijds en havenbeheerders en havendienstverleners

anderzijds. In dat kader kunnen bijvoorbeeld klachten aan de orde zijn tussen concurrerende aanbieders van havendiensten.

Het in de zeehavenverordening voorgestelde klachtrecht is vergelijkbaar met het ook in andere EU-rechtshandelingen voorkomende klachtrecht dat bijvoorbeeld geïmplementeerd is in artikel 19 van de Gaswet, artikel 58 van de Postwet, artikel 71 van de Spoorwegwet, artikel 8.25f van de Wet luchtvaart en artikel 51 van de Elektriciteitswet 1998. Ter implementatie van artikel 16 van de zeehavenverordening is dan ook voor zover mogelijk en wenselijk aangesloten bij de in die bepalingen opgenomen regelingen, in het bijzonder bij de regelingen in artikel 19 van de Gaswet en artikel 51 van de Elektriciteitswet 1998. Met name vanwege verschillen in de achterliggende Europese regelgeving, waaronder de omstandigheid dat het bij genoemde regelingen niet gaat om de implementatie van een verordening, maar van richtlijnen, zijn die regelingen echter niet onverkort overgenomen.

Vanuit de «één-loket-gedachte» wordt voorgesteld dat de ACM alle klachten ontvangt. De afhandeling van klachten zal door ACM plaatsvinden, met uitzondering van de klachten die betrekking hebben op artikel 9 (waarborgen van werknemersrechten) en artikel 14 (opleiding van personeel). Klachten die betrekking hebben op deze twee artikelen worden door de ACM doorgestuurd naar de Inspectie Sociale Zaken en Werkgelegenheid (Inspectie SZW) of de Inspectie voor de Leefomgeving en Transport (ILT) welke instanties deze klachten zullen afhandelen. In een ministeriële regeling zal de taakverdeling tussen genoemde inspecties verder worden vormgegeven. Deze zal de taakverdeling volgen die is opgenomen in de Aanwijzingsregeling toezichthoudende ambtenaren en ambtenaren met specifieke uitvoeringstaken op grond van SZW wetgeving. Dat betekent dat ILT de klachten zal afhandelen over arbeid verricht in of op een zee- of binnenvaartschip, met uitzondering van aanbouw, verbouwing, herstelling of sloping dan wel onderhouds- of reinigingswerkzaamheden en hiermee verband houdende andere werkzaamheden aan deze schepen, alsmede met uitzondering van laden en lossen, tenzij deze arbeid wordt verricht door een werknemer die behoort tot de bemanning van een schip (zie artikel 3.3 en 3.3a van de Aanwijzingsregeling). De overige klachten worden afgehandeld door Inspectie SZW.

Opgemerkt wordt dat de verordening de sociale en arbeidsregelgeving onverlet laat en artikel 16, tweede lid, van de verordening aangeeft dat de behandeling van klachten plaatsvindt met inachtneming van de vrijheid van ondernemen. Deze uitgangspunten zullen dan ook in acht genomen moeten worden bij de afhandeling van klachten die betrekking hebben op de artikelen 9 en 14 van de verordening. Voorts volgt hieruit dat bij het beslissen op deze klachten de bestaande Nederlandse wet- en regelgeving het uitgangspunt zal zijn, mede gelet op wat de artikelen 9 en 14 van de verordening voorschrijven.

Individuele klachten over opleidingen of het waarborgen van werknemersrechten behoren in principe tussen de aanbieders van havendiensten en hun personeel te worden opgelost (bijvoorbeeld via een eigen klachtenprocedure, de vakbonden, cao-partijen, de medezeggenschap (een regeling op het gebied van een personeelsopleiding is op grond van artikel 27 van de Wet op de ondernemingsraden bijvoorbeeld instemmingsplichtig) of in het uiterste geval aan de civiele rechter te worden voorgelegd.

Op grond van de Arbeidsomstandighedenwet (artikel 24, zevende lid) kan een ondernemingsraad of personeelsvertegenwoordiging of een vakbond

aan de Inspectie SZW verzoeken om een onderzoek in te stellen in een bepaalde onderneming, dit geldt ook in de havens. Het betreft hier de veiligheid en gezondheid van werknemers, waaronder begrepen voorlichting en onderricht. De Inspectie SZW is verplicht op een dergelijk verzoek zo snel mogelijk te reageren.

Verder wordt nog verwezen naar artikel 10 van de Wet op het algemeen verbindend en het onverbindend verklaren van bepalingen van collectieve arbeidsovereenkomsten. Dit artikel maakt het voor een of meer verenigingen van werkgevers of van werknemers mogelijk om bij de Inspectie SZW een verzoek in te dienen om een onderzoek te doen naar de naleving van een algemeen verbindend verklaarde cao.

Tot slot wordt opgemerkt dat er geen of weinig klachten worden verwacht over artikel 9 omdat er geen of weinig «aangewezen aanbieders van havendiensten» lijken te zijn in Nederland op dit moment (zoals is aangegeven in paragraaf 3.3 van deze memorie).

3.10 Beroepsprocedures

Artikel 18 van de zeehavenverordening bepaalt dat er een onafhankelijke beroepsinstantie moet zijn waar elke partij die een rechtmatig belang heeft, beroep aan kan tekenen tegen de besluiten of afzonderlijke maatregelen die krachtens de verordening door de havenbeheerder of bevoegde instantie of elke andere bevoegde instantie worden genomen. In de verordening is expliciet aangegeven dat dit een gerecht mag zijn.

In Nederland zijn er diverse mogelijkheden dergelijke procedures aanhangig te maken bij de rechter. Voor zover sprake is van een besluit in de zin van de Awb kan beroep worden ingesteld bij de bestuursrechter. Daarbuiten kan, indien er sprake is van vermeende onrechtmatigheid, beroep worden ingesteld bij de civiele rechter. Daarmee is al voorzien in de implementatie van artikel 18 van de zeehavenverordening.

3.11 Sancties

Artikel 19 van de zeehavenverordening verplicht de lidstaten voorschriften vast te stellen ten aanzien van de sancties die van toepassing zijn op overtreding van de verordening.

Dit artikel van de zeehavenverordening wordt in deze uitvoeringswet geïmplementeerd, voor zover al niet op grond van andere wettelijke bepalingen, met name in de sociale en arbeidsregelgeving, in sanctierecht is voorzien.

3.12 Overgangsmaatregelen

Artikel 21 van de zeehavenverordening bevat overgangsmaatregelen. Gelet op artikel 10, eerste lid, van de zeehavenverordening, is artikel 21 niet van toepassing op de havendiensten vrachtafhandeling, passagiers- en loodsdiensten. Dit betekent dat de zeehavenverordening met ingang van 24 maart 2019 direct van toepassing is op deze diensten.

Wat betreft de overgangsmaatregel wordt onderscheid gemaakt tussen voor bepaalde en voor onbepaalde tijd aangegane havendienstovereenkomsten. Voor bepaalde tijd aangegane overeenkomsten geldt dat de verordening niet van toepassing op de havendienstovereenkomsten inzake bunkeren, meren, ontvangst van scheepsafval en slepen, indien de overeenkomst voor 15 februari 2017 is gesloten. Op het moment dat deze tijdelijke overeenkomsten zijn afgelopen dienen nieuwe overeenkomsten die

worden aangegaan,(wel) aan de vereisten van deze verordening te voldoen.

Voor onbepaalde tijd aangegane overeenkomsten in verband met de havendiensten inzake bunkeren, meren, ontvangst van scheepsafval en slepen, dienen uiterlijk 1 juli 2025 door partijen te zijn gewijzigd zodat zij uiterlijk per die datum (wel) voldoen aan de verordening.

3.13 Beleidsruimte voor de lidstaten

Een aantal artikelen van de zeehavenverordening biedt de lidstaten de mogelijkheid de werking van artikelen van de verordening uit te breiden dan wel te beperken. Zoals al eerder is opgemerkt geldt als uitgangspunt in Nederland, dat implementatie van internationaal recht, lastenluw dient te geschieden. Ook in dit wetsvoorstel wordt dit uitgangspunt gehanteerd. Hieronder wordt kort ingegaan op de artikelen van de verordening waarbij geen gebruik wordt gemaakt van de beleidsruimte die de verordening biedt.

- De artikel 1, vijfde en zesde lid, biedt de lidstaten de mogelijkheid de zeehavenverordening ook van toepassing te laten zijn op ultraperifere gebieden respectievelijk op andere dan TEN-T-havens. Omdat het EU-recht niet van toepassing is op tot Nederland behorende ultraperifere zeehavens, wordt van deze mogelijkheid geen gebruik gemaakt. Om deze verordening zo lastenluw mogelijk te implementeren wordt ervoor gekozen de verordening en mitsdien ook deze wet, niet van toepassing te laten zijn op andere dan TEN-T-zeehavens.
- Artikel 3, tweede lid, van de zeehavenverordening biedt de mogelijkheid om de in het eerste lid van dat artikel genoemde voorwaarden (zoals het stellen van minimumeisen aan het verrichten van havendiensten) niet op te leggen aan één of meer categorieën van havendiensten. De zeehavenverordening geeft geen aanleiding om in de bestaande praktijk verandering aan te brengen.
- Artikel 4, derde lid, van de zeehavenverordening biedt de mogelijkheid om een zogenaamd vlagvereiste op te leggen aan schepen die sleep- of meeractiviteiten verrichten. Hiervan dient de Europese Commissie in kennis te worden gesteld. In Nederland bestaan geen wettelijke bepalingen waarbij bepaalde dienstverlening is voorbehouden aan schepen van een bepaalde vlag. Er zijn ook geen redenen om daar nu wel gebruik van te willen maken.
- Artikel 6, zevende lid, van de zeehavenverordening biedt lidstaten de mogelijkheid te besluiten dat havens van het uitgebreide TEN-T-netwerk die niet voldoen aan artikel 20, tweede lid, onderdeel b van verordening (EU) nr. 1315/2013 (dat wil zeggen zeehavens waarvan het totale jaarlijkse goederenvolume, voor bulkgoederen of stukgoederen, niet meer bedraagt dan 0,1% van het overeenkomstige totale jaarlijkse volume dat in alle zeehavens van de Unie wordt verwerkt) de mogelijkheid te bieden het aantal dienstverleners voor een bepaalde havendienst te beperken. Dergelijke regels bestaan tot op heden niet in Nederland. Er zijn geen redenen om nu wel van deze mogelijkheid gebruik te maken.
- Artikel 7, derde lid, van de zeehavenverordening biedt de lidstaten de mogelijkheid voor een dienst een openbare dienstverplichting op te leggen. Omdat de openbare dienst situatie zich in Nederland niet voordoet, is er geen aanleiding nu wel van deze mogelijkheid gebruik te maken.
- Artikel 11, achtste lid, van de zeehavenverordening biedt de mogelijkheid om te besluiten dat havens van het uitgebreide TEN-T-netwerk die niet voldoen aan artikel 20, tweede lid, onderdeel b van verordening (EU) nr. 1315/2013 (dat wil zeggen zeehavens waarvan het totale jaarlijkse goederenvolume, voor bulkgoederen of stukgoederen, niet

meer bedraagt dan 0,1% van het overeenkomstige totale jaarlijkse volume dat in alle zeehavens van de Unie wordt verwerkt) waarvoor de verplichting van artikel 11, tweede lid, van de zeehavenverordening een onevenredig grote administratieve belasting is, deze verplichting van artikel 11, tweede lid niet op te leggen. Dat artikel regelt de financiële transparantie van havenbeheerders die publieke middelen ontvangen en zelf haven- of baggerdiensten aanbiedt. Omdat deze situatie zich in Nederland niet voordoet, is geen gebruik gemaakt van deze mogelijkheid die de verordening biedt.

4. Inhoud van deze uitvoeringswet

4.1 Inleiding

Uitgangspunt is dat de zeehavenverordening rechtstreeks werkt in Nederland. Het is derhalve niet nodig of wenselijk om de verplichtingen uit de verordening in de nationale wetgeving op te nemen. Het is echter wel noodzakelijk om de juiste uitvoering van de zeehavenverordening te kunnen waarborgen. Omdat er geen specifieke havenwet bestaat en aansluiting bij een andere scheepvaartwet, gelet op hetgeen waarop de zeehavenverordening ziet, ook niet direct in de rede ligt, wordt deze uitvoeringswet voorgesteld in verband met de implementatie van deze verordening.

Zoals al is opgemerkt beoogt de zeehavenverordening een vrije toegang tot de markt te bieden voor in de verordening met name genoemde havendiensten en meer transparantie te krijgen in de financiële relaties tussen overheden enerzijds en havenbeheerders en havendienstverleners anderzijds. Zoals onder punt 3 al is opgemerkt wordt dit in Nederland al geborgd door de Mededingingswet. De ACM is op grond van de Instellingswet Autoriteit Consument en Markt met de handhaving van deze wetgeving belast.

Echter artikel 4, vierde lid, de zeehavenverordening, heeft geen directe relatie met de mededingingswetgeving. Wat betreft artikel 4, vierde lid is een afwijkende bepaling nodig. De artikelen 9 en 14 hebben betrekking op sociale en arbeidsregelgeving. De verordening bepaalt expliciet dat de toepassing van sociale en arbeidsregelgeving onverlet wordt gelaten. Genoemde bepalingen behoeven derhalve geen implementatie.

Deze uitvoeringswet implementeert de artikelen van de zeehavenverordening die nodig zijn ten behoeve van een goede uitvoering en handhaving ervan. In dit algemeen deel van de toelichting wordt op enkele nieuwe onderwerpen ingegaan, namelijk de verplichting tot het opleggen van een heffing voor het gebruik van haveninfrastructuur, het klachtrecht, en de handhaving en sanctionering van de zeehavenverordening.

4.2 Heffingen op het gebruik van haveninfrastructuur (artikel 4 van de Uitvoeringswet)

Artikel 13, eerste lid, van de zeehavenverordening verplicht de lidstaten er zorg voor te dragen dat er een heffing op het gebruik van haveninfrastructuur wordt opgelegd. Alhoewel, zoals al eerder opgemerkt, daartoe tot op heden geen wettelijke verplichting bestond, wordt een dergelijke heffing in Nederland in de praktijk wel geheven in de vorm van haven- en boeien-, palen-, en kadegeld. Omdat artikel 13 van de zeehavenverordening een opdracht aan de lidstaten bevat, is aanvullende wetgeving voor de toepassing van dit artikel van de verordening noodzakelijk. In artikel 4 van deze uitvoeringswet wordt voorgesteld dat

een havenbeheerder of bevoegde instanties een dergelijke heffing op het gebruik van haveninfrastructuur moeten opleggen.

Deze verplichting brengt overigens geen wijziging aan in de wijze waarop de hoogte van die heffing wordt vastgesteld.

4.3 Behandeling van klachten (artikel 6 en 7 van de Uitvoeringswet)

Artikel 16 van de zeehavenverordening verplicht de lidstaten een doeltreffende procedure voor de behandeling van klachten te hebben.

Het gaat hierbij om een ander klachtrecht dan dat op grond van hoofdstuk 9 van de Awb of de Wet Nationale ombudsman, dat betrekking heeft op de wijze waarop een bestuursorgaan zich jegens de klager of een ander heeft gedragen. Deze wettelijke mogelijkheden om klachten in te dienen blijven wel bestaan, naast het klachtrecht dat in deze uitvoeringswet wordt geïntroduceerd.

Het klachtrecht dat de verordening voor ogen staat is een mededingingsrechtelijke klachtbehandeling die vergelijkbaar is met die uit andere EU-rechtshandelingen en die in Nederland is geïmplementeerd in bijvoorbeeld artikel 19 van de Gaswet of artikel 51 van de Elektriciteitswet 1998. Net als in die wetten resulteert de klachtenprocedure in een bindende beslissing van de instantie die de klacht behandelt. En net als in die wetten strekt de beslissing ertoe in het concrete geval aan de hand van de feiten en omstandigheden de aard en omvang van een wettelijke verplichting op bindende wijze vast te stellen. Dat kan resulteren in het opleggen van een verplichting of de vaststelling dat daartoe geen aanleiding bestaat omdat naar het oordeel van de instantie die de klacht behandelt reeds voldaan wordt aan de verplichting. Zo zou ACM een klacht van een havendienstexploitant, die door de havenbeheerder wordt geweigerd op grond van artikel 6 van de zeehavenverordening wegens een gesteld gebrek aan beschikbare ruimte op de kade, na een onderzoek naar de beschikbare ruimte gegrond kunnen achten, omdat er objectief gemeten voldoende ruimte beschikbaar is. Dan kan de ACM vaststellen dat de beperking ten onrechte is opgelegd en bepalen dat de havenbeheerder de exploitant van de havendienst toegang tot de kade dient te verlenen. Op grond van artikel 7, vijfde lid, Uitvoeringswet dient de havenbeheerder zich aan dat besluit te houden. Het bindende karakter van de beslissing op de klacht impliceert dat sprake is van een besluit in de zin van artikel 1:3, eerste lid, van de Awb, waartegen beroep kan worden ingesteld⁷.

Artikel 7 van het onderhavige wetsvoorstel regelt de klachtbehandeling. Deze komt in grote lijnen overeen met de tekst van de betreffende artikelen uit de Gaswet en de Elektriciteitswet 1998. Aanbieders van havendiensten, bevoegde instanties en havenbeheerders tegen wie een klacht is ingediend zijn verplicht aan de afhandeling er van alle noodzakelijke medewerking te verlenen. Zij dienen een besluit van de ACM naar aanleiding van een ingediende klacht, op te volgen. Zoals bij punt 3.9 reeds is opgemerkt zullen klachten die betrekking hebben op het werkerrein van de ILT of de Inspectie SZW door de ACM aan die inspecties worden overgedragen. Ook in dat geval geldt uiteraard dat degene tegen wie een klacht is gericht alle noodzakelijke medewerking moet verlenen en gevolg moet geven aan de beslissing op de klacht.

⁷ Zie bijvoorbeeld de uitspraken van het College van Beroep voor het bedrijfsleven van 17 december 2019 (ECLI:NL:CBB:2019:700), 23 maart 2017 (ECLI:NL:CBB:2017:106), 1 december 2016 (ECLI:NL:CBB:2016:350) en 10 april 2013 (ECLI:NL:CBB:2013:BZ8127).

In het onderhavige wetsvoorstel is gekozen voor een beslistermijn van vier maanden. Dit is langer dan de termijn van twee maanden waarin is voorzien in artikel 19 van de Gaswet en artikel 51 van de Elektriciteitswet, waarin de in de betrokken richtlijn voorgeschreven termijn is overgenomen; het sluit aan bij de termijn van vier maanden in bijvoorbeeld artikel 60 van de Postwet en de artikelen 8.25f en 8.40g van de Wet luchtvaart. Hiervoor is in de eerste plaats gekozen omdat de klachten die kunnen worden ingediend op grond van het wetsvoorstel en de EU-zeehavenverordening een grote verscheidenheid kunnen kennen, ook qua complexiteit. In de tweede plaats blijkt op basis van ervaringen in de praktijk dat een klachtbehandeling binnen twee maanden krap is, bijvoorbeeld in gevallen waarin onderzoek moet worden gedaan of daartoe een expert moet worden ingehuurd. Dit laat uiteraard onverlet dat elke klacht zo voortvarend mogelijk zal worden behandelen en dat van de mogelijkheid om de termijn te verlengen alleen gebruik zal worden gemaakt in uitzonderlijke gevallen.

Op grond van artikel 7, derde lid, dient degene tegen wie een klacht is ingediend binnen de door de instantie die de klacht behandelt gestelde termijn alle medewerking te verlenen die redelijkerwijs verlangd kan worden voor het behandelen van de klacht. Hierbij kan gedacht worden aan het verstrekken van gegevens en bescheiden of het beantwoorden van (schriftelijke) vragen. Het niet nakomen van deze verplichting kan in voorkomend geval door de ACM worden gesanctioneerd op grond van artikel 9, eerste lid, en door Onze Minister of de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid op grond van artikel 9, tweede lid. Hetzelfde geldt als in de op grond van artikel 7, zesde lid, te stellen regels, bijvoorbeeld ter concretisering van deze medewerkingsplicht, verplichtingen worden opgenomen die niet worden nageleefd.

Vermeldenswaardig is dat de klachtregeling de mogelijkheid tot het indienen van een handhavingsverzoek onverlet laat. Het is aldus, bij wijze van voorbeeld, mogelijk om bij de ACM een handhavingsverzoek in te dienen indien een schending van de rechtstreeks werkende verordening wordt waargenomen.

Op het niveau van de wet wordt niet voorzien in nadere procedurele voorschriften. Voor zover dergelijke voorschriften wenselijk zijn, lenen deze zich meer voor opname in lagere regelgeving. Om deze reden voorziet het wetsvoorstel in een grondslag om bij ministeriële regeling procedurele regels te stellen omtrent de klachtbehandeling.

Voor een toelichting op de wijze van procederen tegen de afdoening van een klacht wordt verwezen naar de toelichting bij artikel 11 van deze uitvoeringswet.

5. Toezicht en handhaving

Voor de goede werking van de zeehavenverordening is het noodzakelijk een toezichthouder aan te wijzen. Gelet op de mededingingsrechtelijke aard van de artikelen van de verordening en gelet op het feit dat de ACM ook met de behandeling van klachten op grond van artikel 16 van de verordening zal worden belast, ligt het voor de hand om de ACM aan de wijzen als toezichthouder. Als gevolg hiervan is de Instellingswet Autoriteit Consument en Markt van toepassing. Deze wet regelt alle bevoegdheden die de ACM in verband met de uitvoering van de haar opgedragen wettelijk taken heeft. Hierdoor is ook de wijze van besluitvorming door de ACM en de wijze van procederen tegen besluiten van de ACM, via de Awb, grotendeels geregeld.

Zoals al eerder opgemerkt zijn er voor wat betreft de materie in deze wet ook raakvlakken met andere wetgeving zoals hoofdstuk 4a van de Mededingingswet en hoofdstuk Via van de Loodsenwet, waarvoor de ACM ook als toezichthouder is aangewezen.

In overweging 41 bij de zeehavenverordening is aangegeven dat het toepassingsgebied van richtlijn 2006/111/EG (en daarmee hoofdstuk 4a van de Mededingingswet) onverminderd van toepassing blijft (zie punt 3.4 hierboven). Dit betekent dat de ACM bij het uitoefenen van haar toezichtstaken op grond van de verschillende wetten afhankelijk van het onderwerp zal moeten bezien welke wettelijke regeling in een bepaald geval van toepassing is of waarvan de toepassing het meest in de rede ligt.

Artikel 19 van de zeehavenverordening verplicht de lidstaten voorschriften vast te stellen ten aanzien van de sancties die van toepassing zijn op overtredingen van de verordening. De sancties moeten doeltreffend, evenredig en afschrikwekkend zijn. In artikel 9 van het onderhavige wetsvoorstel wordt daarin voorzien. Het regelt dat de ACM bij overtreding van deze wet of de zeehavenverordening een last onder dwangsom of een bestuurlijke boete kan opleggen van ten hoogste € 900.000,- of, indien dat meer is, 10% van de omzet van de overtreder. In het nader rapport bestuurlijke boetestelsels⁸ waarin het kabinetsstandpunt is verrat over de verhouding tussen het punitieve bestuursrecht en het strafrecht is één van de voorgenomen maatregelen het aanpassen van bestaande boetestelsels die niet aansluiten op de strafrechtelijke boetecategorieën. In die gevallen waarin een bijzondere rechtvaardiging bestaat voor een afwijkende maximale boetehoogte zal volgens het kabinet beargumenteerd kunnen worden afgeweken van dit voornemen. Daarbij wordt expliciet verwezen naar het mededingingsrecht. De generieke voor het markttoezicht gekozen benadering sluit namelijk minder goed aan op de voor het strafrecht gekozen benadering. Omdat de hoogte van de sanctie bij overtreding van deze wet of de zeehavenverordening past in de systematiek van het mededingingstoezicht van de ACM is er in deze wet voor gekozen de maximale boete die de ACM kan opleggen voor overtreding te bepalen op € 900.000,-. De hoogte van deze sanctie komt bovendien overeen met de hoogte van de sanctie die geldt voor overtreding van bepalingen in de Loodsenwet, waar de ACM eveneens toezicht op houdt. Het is onwenselijk om binnen de scheepvaartvervoerregelgeving waar de ACM toezicht op houdt, verschillen te hebben in de hoogte van de op te leggen boete, die niet te verklaren zijn vanuit de inhoud van de normstelling.

Het toezicht en de handhaving door de ACM hebben ook betrekking op de beslissingen die de ACM neemt op grond van artikel 7. De beslissingen zijn bindend en moeten dus door de geadresseerde worden opgevolgd. De ACM is belast met het toezicht op de door haar genomen besluiten en kan het niet naleven van haar bindende beslissingen sanctioneren.

De ACM houdt geen toezicht op de naleving van de artikelen 9 en 14 van de zeehavenverordening. Deze artikelen, die de sociale en arbeidsregelgeving betreffen, worden overeenkomstig het nationale recht civielrechtelijk of bestuursrechtelijk gehandhaafd.

Wat betreft de civielrechtelijk te handhaven verplichtingen wordt opgemerkt dat lidstaten op grond van artikel 19 van de zeehavenverordening sancties moeten instellen bij overtreding van de verordening die doeltreffend, evenredig en afschrikkend zijn. In het geval dat er in de Europese regelgeving bepalingen staan over «penalties» of «sanctions» kan er van worden uitgegaan dat hiermee niet per definitie strafrechtelijke of punitieve sancties worden bedoeld. Volgens een door de juridische

⁸ Kamerstukken II 2017/18, 34 775 VI, nr. 102.

dienst van de Raad gegeven interpretatie hebben zowel «penalties» als «sanctions» een neutrale betekenis⁹. Civielrechtelijke handhaving van de artikelen 9 en 14 kan derhalve ook doeltreffend, evenredig en afschrikkend als bedoeld in artikel 19 van de zeehavenverordening worden geacht.

Wat betreft bestuursrechtelijke handhaving is van belang dat voor zover het niet naleven van artikel 9 of artikel 14 leidt tot overtreding van de Arbeidstijdenwet, de Wet minimumloon en minimumvakantiebijslag of de Arbeidsomstandighedenwet en de daarop gebaseerde regels, bestuursrechtelijk kan worden opgetreden en veelal een bestuurlijke boete kan worden opgelegd. Hierbij kan met betrekking tot artikel 14 van de verordening worden opgemerkt dat in artikel 8 van de Arbeidsomstandighedenwet is bepaald dat de werkgever ervoor zorgt dat aan de werknemers doeltreffend en aan hun onderscheiden taken aangepast onderricht wordt verstrekt met betrekking tot de arbeidsomstandigheden, waaronder uiteraard de in artikel 14 genoemde gezondheids- en veiligheidsaspecten moeten worden begrepen. Daarnaast zijn er in de lagere regelgeving op grond van de Arbeidsomstandighedenwet tal van specifieke bepalingen die de gezondheids- en veiligheidsaspecten betreffen. Zo is met betrekking tot arbeidsmiddelen waarvan het gebruik een specifiek gevaar voor de veiligheid van de werknemers kan opleveren voorgeschreven dat het gebruik daarvan is voorbehouden aan werknemers die met het gebruik belast zijn. Bepaalde werkzaamheden, zoals het werken met ontplofbare of explosieve stoffen, het werken met tankschepen of het werken met torenkranen, mogen op grond van lagere regelgeving alleen worden uitgevoerd door personen die hiervoor een specifieke opleiding hebben gevolgd en zijn geregistreerd of gecertificeerd. Ook is voor verschillende beroepen voorgeschreven dat er toezicht moeten worden gehouden op werkzaamheden, of dat werknemers opleidingen moeten krijgen (dat geldt bijvoorbeeld voor werken met trillingen of het werken met kunstmatige optische straling). Deze bepalingen gelden zowel in de havens als daarbuiten, en voor de Arbeidsomstandighedenwet en de daarop berustende regelgeving is er bestuursrechtelijk toezicht en handhaving.

Specifiek wordt nog opgemerkt dat artikel 9 van de zeehavenverordening een aantal eisen stelt aan de havenbeheerder of de bevoegde instantie. Inbreuken op werknemersrechten en opleidingsverplichtingen worden in Nederland overal civiel gehandhaafd, om die reden is de regering dan ook van oordeel dat er geen extra bestuurlijk toezicht en bestuurlijke handhaving nodig is bij het verrichten van havendiensten. Ook de vereisten van artikel 9 van de zeehavenverordening worden dus – voor zover in Nederland aan de orde – civielrechtelijk gehandhaafd. Uit het artikel vloeit voor de havenbeheerder of bevoegde instantie de verplichting voort om bij de aanwijzing van een aanbieder van havendiensten van deze te eisen dat hij zijn personeel adequate arbeidsvoorwaarden biedt. Als de havenbeheerder of bevoegde instantie deze eis niet stelt kan het personeel van de aanbieder van de havendienst naast de eigen werkgever (de aanbieder van een havendienst) ook de havenbeheerder of bevoegde instantie civielrechtelijk aanspreken als zijn arbeidsvoorwaarden niet overeenstemmen met de toepasselijke verplichtingen inzake sociale en arbeidswetgeving of deze niet voldoen aan de in het Unierecht, het nationale recht of de collectieve arbeidsovereenkomsten opgenomen sociale normen.

⁹ Zie Contribution of the Council Legal Service Doc. 13694/04 JUR 427 ENER 230 van 19 oktober 2004 en Raadsverklaring in Doc. 16047/04 ADD 1 bij interinstitutioneel dossier 2002/0132).

Ook voor de beslissingen die de ILT of de Inspectie SZW nemen op grond van artikel 7 geldt dat ze bindend zijn en dus door de geadresseerde moeten worden opgevolgd. Gelet op de hiervoor genoemde mogelijkheden van civielrechtelijke en bestuursrechtelijke handhaving is voor de naleving van deze verplichting in dit wetsvoorstel geen specifieke handhavingsbevoegdheid opgenomen. Als een klager in het gelijk wordt gesteld, maar de beslissing op de klacht wordt niet nageleefd, kan – al dan niet naar aanleiding van een handhavingsverzoek – bestuursrechtelijk handhaving volgen als sprake is van een overtreding van een in het Nederlandse recht bestuursrecht gesanctioneerde norm. Is dat niet het geval, dan kan de klager zich tot de civiele rechter wenden en zijn eis onderbouwen met de beslissing op zijn klacht.

Voor de volledigheid wordt nog opgemerkt dat eventuele verzoeken tot handhaving van de artikelen 9 en 14 van de zeehavenverordening die bij de ACM zouden worden ingediend, niet door de ACM behandeld worden omdat zij geen toezicht houden op deze artikelen. Dergelijke verzoeken kan de ACM doorsturen naar het Ministerie van SZW of van IenW, die zullen bezien of zij de indiener van het handhavingsverzoek naar de juiste instantie kunnen verwijzen.

6. Financiële en andere gevolgen

Voor zover het de gevolgen verbonden aan deze uitvoeringswet betreft kan het volgende worden opgemerkt.

In deze wet worden, op een uitzondering na, geen nieuwe verplichtingen opgelegd aan havenbeheerders, bevoegde instanties of havendienstverleners. De enige nieuwe verplichting betreft de verplichting voor havenbeheerders of bevoegde instanties om heffingen op te leggen op het gebruik van haveninfrastructuur, maar een dergelijke heffing wordt in de praktijk al vele jaren opgelegd in de Nederlandse zeehavens. Deze nieuwe uitvoeringswet heeft derhalve voor hen geen gevolgen¹⁰. Dit neemt echter niet weg dat er tegen havenbeheerders, bevoegde instanties of havendienstverleners bij de ACM wel klachten kunnen worden ingediend bij (vermeende) overtredingen van bepalingen uit de zeehavenverordening of deze uitvoeringswet. De gevolgen daarvan zullen afhangen van de omvang en aard van de betreffende klachten. Er zijn echter geen redenen om aan te nemen, dat de nakoming van de bepalingen van deze verordening tot veel klachten en daaruit voortvloeiende beroepszaken aanleiding zal geven.

Wat betreft de gevolgen voor de ACM in verband met het klachtrecht wordt opgemerkt dat de gevolgen zullen afhangen van de omvang en aard van de klachten die bij hen zullen worden ingediend tegen het handelen van havenbeheerders, bevoegde instanties of havendienstverleners. Zoals hierboven al opgemerkt zijn er geen redenen om aan te nemen, dat de nakoming van de bepalingen van deze verordening tot veel klachten of daaruit voortvloeiende zaken aanleiding zal geven. Bij de behandeling van klachten kan de ACM gebruik maken van de expertise waarover al beschikt wordt op dit punt op grond van de klachtbehandeling op grond van de Gaswet en de Elektriciteitswet 1998.

¹⁰ Bij de totstandkoming van de havenverordening, is er door de Europese Commissie een impact assessment uitgevoerd (23 mei 2013, COMMISSION STAFF WORKING DOCUMENT IMPACT ASSESSMENT Accompanying the document Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council establishing a framework on the market access to port services and the financial transparency of ports; /* SWD/2013/0181 final */.

Wat betreft de aanwijzing van de ACM als toezichthouder wordt opgemerkt dat, alhoewel er sprake is van een nieuwe wet waarvoor de ACM als toezichthouder wordt aangewezen, de ACM al vergelijkbare taken verricht op grond van de Mededingingswet. Dit neemt niet weg dat de ACM wel kosten zal moeten maken ten behoeve van het specifieke toezicht op de naleving van deze wet.

In de Instellingswet Autoriteit Consument en Markt is bepaald dat de kosten van de ACM die samenhangen met de uitvoering van de taken die bij wet aan de ACM zijn opgedragen, in beginsel ten laste worden gebracht van marktorganisaties, tenzij bij wettelijke voorschrift anders is bepaald. In de uitvoeringswet is er voor gekozen om de kosten van de ACM niet door te berekenen. Dit is geregeld in artikel 10 van deze wet, waarmee de kosten van zowel de klachtbehandeling als het toezicht dat door de ACM op grond van de havenverordening wordt uitgeoefend, ten laste van de Rijksbegroting komen. De reden daarvan is in de eerste plaats de wens van dit kabinet¹¹ om voor de vervoersector alleen de kosten voor vergunningverlening aan bedrijven in rekening te brengen en de kosten voor toezicht en handhaving als overheidskosten te beschouwen. Los van deze politieke keuze zijn er ook inhoudelijke redenen waarom doorberekening van kosten in dit geval niet aan de orde is.

In artikel 6a van de Instellingswet Autoriteit Consument en Markt is bepaald dat doorberekening van kosten achterwege blijft indien er geen sprake is van een voldoende afgebakende groep marktorganisaties die profijt hebben van de werkzaamheden of indien de baten van het doorberekenen niet opwegen tegen de kosten die de ACM ten behoeve van het doorberekenen moet maken. In dit geval wordt aan beide voorwaarden voldaan. In het geval van bedrijven die werkzaam zijn als havendienstverlener in een bepaalde haven is deze groep niet eenvoudig vast te stellen. Dit komt omdat voor de meeste dienstverleners geen vergunning- of erkenningsplicht geldt. Als gevolg hiervan is geen sprake van een afgebakende groep marktorganisaties. Bovendien moet voor de doorberekening elk jaar opnieuw achterhaald worden welke dienstverlener in een bepaald jaar in een bepaalde haven actief is geweest. Er zou veel inspanning van de zijde van de ACM moeten plaatsvinden om de verschillende dienstverleners in de verschillende havens in een bepaald jaar te achterhalen. De hiermee gepaard gaande lasten voor de ACM zijn zodanig dat de baten van het doorberekenen hier niet tegen opwegen.

7. Advies en consultatie

Deze wet is voorgelegd aan de betrokken havenbedrijven en havendienstverleners. Daarnaast is in verband met de toezicht en handhaving van de verplichtingen uit de verordening de ACM geconsulteerd. De ACM heeft aangegeven dat deze wet uitvoerbaar en handhaafbaar is. Ook zijn de Inspectie SZW en ILT geconsulteerd op het punt van de klachtafhandeling (artikelen 6 en 7 van dit wetsvoorstel voor zover de klacht betrekking heeft op de artikelen 9 of 14 van de zeehavenverordening) en kwamen deze organisaties tot de conclusie dat de klachtafhandeling uitvoerbaar is.

Er heeft geen internetconsultatie plaatsgevonden aangezien het hier om regelgeving zonder noemenswaardige gevolgen voor burgers, bedrijven en instelling gaat en omdat de consultatie niet in betekenende mate kan leiden tot aanpassing van het wetsvoorstel omdat het hier om implementatiewetgeving gaat waarbij geen nationale beleidsruimte is¹².

¹¹ Bladzijde 41 van het Regeerakkoord «Vertrouwen in de toekomst» 2017 – 2021.

¹² Zie kabinetsstandpunt inzake internetconsultatie in de verzamelbrief regeldruk (Kamerstukken 29 279, nr 114).

Een ontwerp van deze uitvoeringswet is aan de Adviescommissie Toetsing Regeldruk (ATR) voorgelegd waarbij ambtelijk advies is ontvangen. De suggesties van de ATR zijn verwerkt.

8. Inwerkingtreding (artikel 13 van de Uitvoeringswet)

Deze wet treedt in werking op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip. Omdat, gelet op het tijdstip van indiening van dit wetsvoorstel, deze wet niet eerder dan de uiterste implementatiedatum van 24 maart 2019 van de zeehavenverordening, in werking zal kunnen treden, wordt er naar gestreefd dit wetsvoorstel zo snel mogelijk na deze datum in werking te laten treden. Omdat het implementatie van Europese regelgeving betreft zal zowel wat betreft de inwerkingtredingdatum als wat betreft de minimale invoeringstermijn van de door het kabinet vastgestelde vaste verandermomenten worden afgeweken¹³. Een en ander laat overigens onverlet dat de zeehavenverordening, ondanks dat deze wet niet tijdig in werking zal treden, vanaf 24 maart 2019 onverkort van toepassing is in Nederland.

ARTIKELSGEWIJZE TOELICHTING

Artikel 1 Begripsbepalingen

Dit artikel definieert enkele termen die relevant zijn voor deze uitvoeringswet. De definities komen overeen met de definities uit de zeehavenverordening.

Artikel 2 Toepassingsbereik

Deze wet kent hetzelfde toepassingsbereik als de zeehavenverordening te weten, zeehavens die deel uitmaken van het trans-Europees vervoersnetwerk, zoals opgenomen in bijlage II bij EU-verordening 1315/2013¹⁴ (TEN-T verordening) (zie artikel 1, vierde lid, van de zeehavenverordening). Dat betekent voor Nederland dat de verordening van toepassing is op de havens van Amsterdam, Beverwijk, Delfzijl/Eemshaven, Den Helder, Dordrecht, Eemshaven, Harlingen, Moerdijk, Rotterdam, Terneuzen, Vlissingen, Velsen/IJmuiden, Vlaardingen. Daarnaast is deze wet van toepassing op havendiensten die worden uitgevoerd binnen het havengebied of op de waterweg naar de haven, zoals in het aanloopgebied, vaargeulen of rivieren (zie artikel 1, tweede lid, aanhef, juncto artikel 2, achttiende lid, van de zeehavenverordening).

Artikel 3 Bekendmaking minimumeisen en informatie selectieprocedure van havendiensten

Artikel 4, zesde lid, van de zeehavenverordening bepaalt dat de havenbeheerder of de bevoegde instantie die minimumeisen bekend moet maken en aanbieders van havendiensten van tevoren in kennis moet stellen van wijzigingen in de criteria en de procedure daaromtrent. Artikel 6, vierde lid van de zeehavenverordening bepaalt dat, in het geval er gekozen wordt voor een beperking van het aantal aanbieders van een havendienst, de informatie over de selectieprocedure van de aanbieders bekend wordt gemaakt. In beide artikelleden wordt echter geen invulling gegeven aan de wijze waarop de bekendmaking zou moeten worden gedaan. De ACM heeft aangegeven dat hieraan op termijn wellicht wel behoefte zou kunnen bestaan om tot meer transparantie in de relatie tussen

¹³ Hierbij wordt gebruik gemaakt van de hiervoor genoemde uitzonderingsgrond in het hiervoor vastgestelde kabinetsstandpunt (Kamerstukken 29 515, nr 309).

¹⁴ Zie voetnoot 2.

partijen in de haven te kunnen komen als meer inzicht is verkregen over de wijze waarop hiermee door de verschillende havenbeheerders of bevoegde instanties wordt omgegaan. Om deze reden wordt in artikel 3 van deze uitvoeringswet bepaald dat met betrekking tot de wijze van bekendmaking en het in kennis stellen van de aanbieders van haven-diensten bij ministeriële regeling nadere regels kunnen worden gesteld.

Artikel 4 Heffingen op het gebruik van haveninfrastructuur

Zie punt 4.2 van het algemeen deel van deze toelichting.

Artikel 5 Raadpleging havengebruikers en andere belanghebbenden

Artikel 15 van de zeehavenverordening verplicht de havenbeheerder overeenkomstig het nationale recht havengebruikers te raadplegen met betrekking tot zijn heffingenbeleid. In vergelijking met vergelijkbare artikelen uit andere EU-rechtshandelingen (zoals bijvoorbeeld de richtlijn 2009/12/EG inzake de luchthavengelden¹⁵) vult artikel 15 van de zeehavenverordening niet nader in hoe aan deze verplichting moet worden voldaan. Indien meer inzicht is verkregen over de wijze waarop hiermee door de verschillende havenbeheerders of bevoegde instanties wordt omgegaan, kan wellicht wel behoefte ontstaan om tot een invulling er van te komen om zo tot meer transparantie te komen in economische ontwikkelingen in een zeehaven. Om deze reden wordt in artikel 5 van deze uitvoeringswet bepaald dat bij ministeriële regeling nadere regels kunnen worden gesteld met betrekking tot de raadpleging van havengebruikers en andere belanghebbenden.

Artikelen 6 en 7 Indienen en behandeling van klachten

Zie punt 4.3 van het algemeen deel van deze toelichting.

Artikelen 8 en 9 Toezicht en sanctionering

Zie punt 5 van het algemeen deel van deze toelichting.

Artikel 10 Kosten verbonden aan de taken van de Autoriteit Consument en Markt

Zie punt 6 van het algemeen deel van deze toelichting.

Artikel 11 Wijziging bijlagen bij de Algemene wet bestuursrecht

Tegen besluiten op basis van in bijlage 1 bij de Awb opgenomen voorschriften kan, zonder voorafgaande bezwaarschriftenprocedure, rechtstreeks beroep worden ingesteld. Net zoals bij de Gaswet en Elektriciteitswet 1998 het geval is, wordt ook hier voorgesteld dat tegen een beslissing van de ACM op een klacht rechtstreeks beroep wordt ingesteld. Daarom wordt voorgesteld besluiten op grond van artikel 7, voor zover die zijn genomen door de ACM, van deze uitvoeringswet toe te voegen aan bijlage 1 van de Awb (eerste lid van artikel 11). Door de toevoeging van artikel 7, voor zover het betreft een besluit van de ACM, van deze uitvoeringswet aan artikel 4 van bijlage 2 bij de Awb wordt voorgesteld dat beroep tegen de beslissing van de ACM op een klacht kan worden ingesteld bij het College van Beroep voor het bedrijfsleven. Dit

¹⁵ Richtlijn nr. 2009/12/EG van het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie van 11 maart 2009 inzake luchthavengelden (PbEG L 70). Deze richtlijn is geïmplementeerd in artikel 8.2 van hoofdstuk 8 van de Wet luchtvaart en de daarop gebaseerde besluiten.

college behandelt hiermee alle beroepszaken die voortvloeien uit besluiten die door de ACM op grond van deze uitvoeringswet zijn genomen (tweede lid van artikel 11).

In artikel 7 van bijlage 2 bij de Awb wordt geregeld tegen welke besluiten beroep kan worden ingesteld bij de rechtbank Rotterdam. Artikel 11 van die bijlage regelt dat hoger beroep wordt ingesteld bij het College van Beroep voor het bedrijfsleven, tegen een uitspraak van de rechtbank of van de voorzieningenrechter omtrent een besluit, genomen op grond van een in dit artikel genoemd voorschrift. Omdat de rechtbank Rotterdam en in hoger beroep het College van beroep voor het bedrijfsleven voor alle besluiten van de ACM in het kader van de toezichthoudende taak, de gebruikelijke beroepsinstanties zijn, wordt daar voor het procesrecht in het kader van deze uitvoeringswet bij aangesloten. Artikel 9, eerste lid, van deze uitvoeringswet wordt daarom aan de genoemde artikelen van bijlage 2 bij de Awb toegevoegd (derde en vierde lid van artikel 11).

Artikel 12 Intrekken Wet voorzieningen privatisering Staatsvissershavenbedrijf

Zoals hierboven bij punt 2 van het algemeen deel van deze toelichting is beschreven, is de situatie van de zeehaven van IJmuiden een andere dan die van de andere Nederlandse zeehavens. Deze zeehaven is volledig geprivatiseerd. Op grond van artikel 3 van de Wet voorzieningen privatisering Staatsvissershavenbedrijf is de zeehaven IJmuiden N.V. gerechtigd een vergoeding te vorderen voor het gebruik van de haveninfrastructuur.

Omdat hier sprake is van een bevoegdheid in plaats van een verplichting, strookt dit artikel 3 niet met hetgeen inzake heffingen op het gebruik van infrastructuur in artikel 13 van de EU-zeehavenverordening is bepaald. Om deze reden dient artikel 3 van de Wet privatisering zeehaven IJmuiden te worden ingetrokken.

Omdat de overige artikelen van die wet inmiddels zijn uitgewerkt, kan de wet in zijn geheel worden introkken. Bijkomend voordeel voor de Zeehaven IJmuiden N.V. is dat als gevolg hiervan ook geen jaarlijkse goedkeuring meer hoeft te worden gevraagd aan de Minister van IenW voor de vastgestelde tarieven.

De Minister van Infrastructuur en Waterstaat,
C. van Nieuwenhuizen Wijbenga

bij memorie van toelichting bij Uitvoeringswet EU-zeehavenverordening

Transponeringstabel

Bepaling EU-zeehavenverordening (EU) 2017/352	Bepaling in implementatie- regeling of bestaande regeling of aangeven dat bepaling niet wordt geïmplementeerd of naar zijn aard geen implemen- tatie behoeft	Omschrijving beleidsruimte	Toelichting op de keuze(n) bij de invulling van de beleids- ruimte
Artikel 1, eerste, tweede, derde, vierde en zevende lid (voorwerp en toepassingsgebied)	Rechtstreekse werking volstaat		
Artikel 1, vijfde lid (voorwerp en toepas- singsgebied)	Van de mogelijk wordt geen gebruik gemaakt.	Mogelijkheid om verordening van toepassing te laten zijn op zeehavens in ultraperifere gebieden	Nederland kent dergelijke gebieden niet.
Artikel 1, zesde lid (voorwerp en toepas- singsgebied)	Van de mogelijk wordt geen gebruik gemaakt.	Mogelijkheid om verordening van toepassing te laten zijn op andere dan TEN-T-havens	Lastenluwe implementatie
Artikel 2 (definities)	Rechtstreekse werking volstaat		
Artikel 3, eerste en derde lid (organisatie van havendiensten)	Rechtstreekse werking volstaat		
Artikel 3, tweede lid (definities)	Van de mogelijkheid wordt geen gebruik gemaakt	Mogelijkheid om beperkingen genoemd in dat artikel niet op te leggen aan categorieën van havendiensten	Lastenluwe implementatie: handhaving van de huidige situatie
Artikel 4, eerste, tweede, vierde, vijfde en zevende lid (minimumeisen aan het verrichten van havendiensten)	Rechtstreekse werking volstaat		
Artikel 4, derde lid (minimumeisen aan het verrichten van havendien- sten)	Van de mogelijkheid wordt geen gebruik gemaakt	Mogelijkheid vlagvereiste opleggen	Lastenluwe implementatie: handhaving van de huidige situatie
Artikel 4, zesde lid (bekendmaking minimu- meisen)	Rechtstreekse werking		
Artikel 5 (procedure om de naleving van de minimumeisen te waarborgen)	Rechtstreekse werking volstaat		
Artikel 6, leden 1 tot en met 6 (Beperkingen van het aantal aanbieders van havendiensten)	Rechtstreekse werking volstaat en artikel 3 Uitvoeringswet EU zeehavenverordening		

Bepaling EU-zeehavenverordening (EU) 2017/352)	Bepaling in implementatie- regeling of bestaande regeling of aangeven dat bepaling niet wordt geïmplementeerd of naar zijn aard geen implemen- tatie behoeft	Omschrijving beleidsruimte	Toelichting op de keuze(n) bij de invulling van de beleids- ruimte
Artikel 6, zevende lid (Beperkingen van het aantal aanbieders van havendiensten)	Van de mogelijkheid wordt geen gebruik gemaakt	Beperking dienstverleners in havens van uitgebreide netwerk	Lastenluwe implementatie: handhaving van de huidige situatie
Artikel 7, eerste, tweede en vierde lid (Openbaredienst- verplichtingen)	Rechtstreekse werking volstaat		
Artikel 7, derde lid (Openbaredienst- verplichtingen)	Van deze mogelijkheid wordt geen gebruik gemaakt	Opleggen openbare dienstverplichting in alle zeehavens	Lastenluwe implementatie: handhaving van de huidige situatie
Artikel 8 (interne exploitant)	Rechtstreekse werking volstaat		
Artikel 9 (waarborging werknemersrechten)	Geen implementatie omdat dit al is geregeld in: boek 7, afd. 8 BW en Arbeidsomstandighe- denwet		
Artikel 10 (vrijstellingen)	Rechtstreekse werking volstaat		
Artikel 11, leden 1 tot en met 7 (transparantie van financiële betrekkingen)	Rechtstreekse werking volstaat		
Artikel 11, achtste lid (transparantie van financiële betrekkingen)	Van deze mogelijkheid wordt geen gebruik gemaakt	Artikel niet van toepassing op uitgebreide netwerk	Lastenluwe implementatie: handhaving van de huidige situatie
Artikel 12 (Heffingen op havendiensten)	Rechtstreekse werking volstaat		
Artikel 13 (Heffingen op het gebruik van havenin- frastructuur)	Artikel 4 Uitvoeringswet EU-Zeehavenverordening		
Artikel 14 (opleiding van personeel)	Geen implementatie nodig omdat dit al geregeld is in artikel 611a BW		
Artikel 15 (Raadpleging van havengebruikers en andere belanghebbenden)	Rechtstreekse werking en artikel 5 Uitvoeringswet EU-zeehavenverordening		
Artikel 16 (behandeling van klachten):	Artikel 6-7 Uitvoeringswet EU-zeehavenverordening		
Artikel 17 (betrokken instanties)	Rechtstreekse werking volstaat		
Artikel 18 (beroepsproce- dures)	Awb of Burgerlijk wetboek		

Bepaling EU-zeehavenverordening (EU) 2017/352)	Bepaling in implementatie- regeling of bestaande regeling of aangeven dat bepaling niet wordt geïmplementeerd of naar zijn aard geen implemen- tatie behoeft	Omschrijving beleidsruimte	Toelichting op de keuze(n) bij de invulling van de beleids- ruimte
Artikel 19 (sancties)	Artikel 8 en 9 Uitvoerings- wet EU-zeehavenverordening en civiele recht		
Artikel 20 (voortgangsver- slag)	De bepaling richt zich tot de Europese Commissie		
Artikel 21 (overgangs- maatregelen)	Rechtstreekse werking volstaat		
Artikel 22 (Inwerkingtre- ding)	Rechtstreekse werking volstaat		