

Europarubriek

Patrick Verhoeven

In een themanummer over havenlogistiek moeten we het natuurlijk over het Europees havenbeleid hebben. Voor vele lezers zal dit onderwerp nog beelden oproepen van amokmakende dokwerkers in Straatsburg die zich verzetten tegen voorstellen om de Europese markt voor havenarbeid vrij te maken. Dat is maar één hoofdstuk in een ruimer verhaal dat begon in de jaren zestig van de vorige eeuw. In dat nog prille stadium van Europese eenmaking werden al ambitieuze pogingen ondernomen om vorm te geven aan een gemeenschappelijk beleid voor zeehavens. Het initiatief daarvoor ging vooral uit van het Europees Parlement, dat toen een louter adviserende rol had. Daarom kon de Europese Commissie het zich lange tijd permitteren om het onderwerp naast zich neer te leggen. De Commissie werd daarin gesteund door de havenlobby, die van oordeel was dat de diversiteit van de sector niet concurrentieverstorend werkte en dus niet om een Europese aanpak vroeg. Pas in het begin van de jaren negentig kwam er verandering. Het eerste Witboek Vervoer schiep ruimte voor een Europees shortsea beleid dat, vooral onder druk van rederijbelangen, ook havenproblemen aankaartte. Drie thema's werden op tafel gelegd: infrastructuurbeleid, organisatie van havendiensten en havenfinanciering. Eén Groenboek, twee mededelingen en drie wetgevende pogingen later zijn dit nog steeds de onderwerpen waar we het vandaag over hebben. Heel veel vooruitgang is er in die periode van ongeveer twintig jaar dus niet geboekt. We geven hieronder een actuele stand van zaken en maken meteen ook een voorstel om uit de voortdurende impasse te geraken.

Infrastructuur

We beginnen met het onderwerp waar wél enige evolutie merkbaar is. Zeehavens maken sinds 2013 volwaardig deel uit van de Trans-Europese Vervoersnetwerken, eenvoudigweg 'TEN-T' genoemd, het acroniem van de Engelstalige benaming. Op papier waren havens al in de TEN-T opgenomen sinds dit Europese infrastructuurconcept in 1992 middels het Verdrag van Maastricht het levenslicht zag. Maar het bleek lange tijd onmogelijk om prioriteit te geven aan havens die werkelijk een Europese rol spelen. Het gevolg was dat er nauwelijks Europese steun naar havenprojecten ging en de beschikbare budgetten grotendeels door het spoorvervoer opgeslokt werden. Pas bij de jongste herziening van de TEN-T bleek het mogelijk om de weerstand van individuele havenbesturen en lidstaten te doorbreken en een kernnetwerk van Europese havens uit te tekenen, waarvan de meesten aansluiting hebben op de primaire, multimodale vervoerscorridors van Europa. Politieke compromissen waren niet helemaal uit te sluiten: van de 94 erkende 'kernhavens' zijn er een aantal waarvan het Europees belang erg twijfelachtig is. Maar niettemin blijft dit een belangrijke stap voorwaarts in de vorming van een communautair havenbeleid.

Havendiensten

Voortbouwend op het positieve elan van de TEN-T ondernam de Commissie in 2011 een nieuwe poging om het debat over havendiensten aan te zwengelen. Na de twee mislukte 'port packages' gooidde de Commissie het enigszins over een andere boeg, door een bescheidener wetgevend voorstel op tafel te leggen dat ook de financiële transparantie van havens aankaartte. Over dat onderwerp zo meteen meer. Laat ons eerst even bekijken wat er op vlak van de havendiensten voorgesteld werd. Grotendeels gaat het om een variatie op dezelfde thema's die ook in de 'port packages' stonden. Havenbesturen zijn gebonden aan een aantal voorwaarden en procedures wanneer zij concessies, huurcontracten of andere verbintenissen aangaan met dienstverleners. Dat is ook het geval wanneer zij bepaalde diensten in eigen beheer willen uitvoeren. Het belangrijkste verschil met de eerdere voorstellen zit hem in het feit dat de Commissie goederenbehandeling nagenoeg integraal van het toepassingsgebied uitgesloten heeft. Hierdoor trachtte zij de potentiële weerstand tegen een nieuw wetgevend voorstel op voorhand in te dijken. Deze stap is op zijn minst merkwaardig te noemen. Goederenbehandeling vormt veruit het belangrijkste onderdeel van de aanloopkosten van een schip. En ook al is deze dienst grotendeels geprivatiseerd, dat betekent niet dat er geen restricties bestaan of dat alles transparant geregeld is. Als we het hete hangijzer van de havenarbeid nog buiten beschouwing laten, kunnen we er bijvoorbeeld toch niet omheen dat er heel wat onduidelijkheid bestaat op gebied van terreinuitgifte. Het speelveld is daar allesbehalve gelijk. Maar ook de politieke afweging dat een verordening zonder goederenbehandeling makkelijker door het Parlement en de Raad te loodsen valt (onbedoelde woordspeling) blijkt niet te werken. We zien eerder een aanzuigeffect: parlementsleden hebben amendementen op tafel gelegd die ook de meeste andere havendiensten uitsluiten, loodsdiensten voorop. Niet alleen is de kans erg groot dat het hoofdstuk havendiensten een lege doos zal zijn, het gevaar bestaat erin dat de markt voor havendiensten nog restrictiever wordt. Dat kan toch onmogelijk de bedoeling geweest zijn?

Financiering

Het nieuwe voorstel van de Commissie bevat, zoals gezegd, ook enkele bepalingen inzake financiële transparantie van havens. Op zich is dat prima. Nagenoeg alle betrokken partijen, inclusief de havenbesturen zelf, zijn voorstander. Maar de fundamentele vraag blijft onbeantwoord: in welke mate mogen overheden hun havens financieel ondersteunen? Wanneer worden publieke steunmaatregelen, hetzij door directe subsidies of indirecte belastingvoordelen, een vorm van ongeoorloofde staatssteun die concurrentie tussen havens verstoort? De mededingingsautoriteit van de Commissie voert weliswaar al geruime tijd onderzoek naar deze materie, maar het blijft vooralsnog angstvallig stil. Er is sprake van een specifieke regeling inzake infrastructuurinvesteringen en ook de vraag of havenbesturen al dan niet onderhevig moeten zijn aan vennootschapsbelasting is onderwerp van reflectie. Maar het duurt allemaal wel erg lang. Midden jaren zeventig toonde de toenmalige directeur van de haven van Londen zich nog enigszins optimistisch: "Discussions are taking place aimed at achieving an EEC harmonisation of ports policy and which are concerned very much with the question of subsidies" (Port of London Magazine, December 1974). Er is al veel water door de Thames gevloeid sedertdien.

Een alternatieve piste

De voortdurende impasse inzake Europees havenbeleid is perfect te verklaren door het mislukken van de 'port packages'. Dit heeft haar tegenstanders vleugels gegeven. De Europese Commissie is zich daarvan bewust, maar haar poging om consensus te bereiken door een afgezwakt voorstel in te dienen lijkt bij voorbaat tot mislukken gedoemd. De vraag is of daar uiteindelijk iemand mee gediend is. Het uitblijven van rechtszekerheid en het zo geroemde 'level playing field' staat in de eerste plaats het verbeteren van de concurrentiekracht van de Europese havens in de weg. De Europese Unie zou juist een objectieve bondgenoot moeten zijn van de havensector, door het toepasselijk juridisch kader zonder verder uitstel te verduidelijken. Naast wetgeving kan de Europese Commissie dit doen door individuele cases aan te pakken. Maar een efficiënter alternatief zou kunnen bestaan in het verstrekken van incentives via het TEN-T-kader, waarbij EU-financiering voor infrastructuurprojecten voorwaardelijk gemaakt wordt aan de toepassing van fundamentele spelregels inzake markttoegang en transparantie. De Commissie alludeert daar zelf op in de Mededeling die haar jongste wetgevend voorstel begeleidde. Wellicht wordt het nu hoog tijd om daar werk van te maken.