

Vergaderjaar 2008–2009

29 862

Nationaal Zeehavenbeleid 2005–2010

Nr. 15

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS EN MINISTER VAN VERKEER EN WATERSTAAT

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 26 juni 2009

Naar aanleiding van het Algemeen Overleg van de vaste kamercommissie voor Verkeer en Waterstaat op 26 september 2007 (Kamerstuk 29 862–9 vergaderjaar 2007–2008), de nota Zeehavens (Kamerstuk 29 862, nr. 1, vergaderjaar 2004–2005) en de Beleidsbrief Duurzame Zeehavens (bijlage bij Kamerstuk 29 862, nr 10, vergaderjaar 2008–2009) en het recente Algemeen Overleg van de vaste kamercommissie van 2 april jongstleden heb ik u toegezegd te komen met een kabinetsreactie over de rijksrol in het proces van havensamenwerking.

In november 2008 heeft het KiM de studie «Samenwerking tussen zeehavens» opgeleverd en u toegezonden (Bijlage bij Kamerstuk 29 862, nr. 11, vergaderjaar 2008–2009), die op 2 april 2009 is besproken.

In de nota Zeehavens is samenwerking tussen zeehavens reeds aan de orde gekomen. In de Beleidsbrief Duurzame Zeehavens heb ik mijn visie gegeven op de verwachte positieve effecten van samenwerking op duurzaamheid. Mede op basis van het KiM-rapport en de actuele ontwikkelingen in de markt volgt hieronder een uitgebreidere kabinetsvisie op samenwerking van zeehavens.

Kim-rapport

Het KiM heeft in zijn studie onderzocht wat de bijdrage van samenwerking tussen zeehavens aan de maatschappelijke welvaart kan zijn en of een rol voor de rijksoverheid is weggelegd om die samenwerking (verder) te stimuleren.

Het KiM concludeert dat samenwerking tussen zeehavens kan bijdragen aan het (beter) faciliteren van de groei in ladingstromen binnen randvoorwaarden van duurzaamheid. Ook kan samenwerking een bijdrage leveren aan het optimaal inzetten van overheidsinvesteringen. Tegelijkertijd constateert het KiM dat de havenbeheerders elkaar goed lijken te kunnen vinden daar waar de gezamenlijke belangen evident zijn en het niet gaat om commercieel gevoelige onderwerpen. In dit opzicht zijn de baten van samenwerking al deels geïnd.

Volgens het KiM wordt op *publieke en niet-commerciële* taken (veiligheid, duurzaamheid, security) al veel samengewerkt, onder andere in de Nationale Havenraad. Extra voordelen van meer *commerciële* samenwerking (zoals gezamenlijke marketing, de bundeling van diensten, specialisatie, het gezamenlijk oprichten van commerciële dochterbedrijven) kunnen liggen op het gebied van kostenreducties, duurzaamheid (waaronder efficiënt ruimtegebruik), maar ook in het versterken van de onderhandelingspositie tegenover marktpartijen. In de literatuur en door geïnterviewden wordt verzelfstandiging genoemd als belangrijk element of zelfs voorwaarde om een verdere stap te kunnen maken naar commerciële samenwerking.

Het KiM wijst erop dat samenwerking tussen havens kan leiden tot een hogere bezettingsgraad van terminals, specialisatie en efficiënt gebruik van middelen voor achterlandinfrastructuur. Juist dat laatste voordeel is voor de rijksoverheid van groot belang, gegeven de kosten die met de achterlandverbindingen gepaard gaan. Overigens geeft het KiM aan dat overheid en havenbeheerders beperkte sturingsmogelijkheden hebben. Ze hebben weliswaar verschillende instrumenten om activiteiten te stimuleren of af te remmen, maar uiteindelijk zijn het private ondernemingen die vestigingsplaats- en transportkeuzes maken en daarmee de (on)mogelijkheden van specialisatie bepalen.

Legitimatie voor een rol van de rijksoverheid ligt volgens het KiM in verschillende vormen van marktfalen – daar waar de markt geen optimale oplossing biedt en publieke belangen in het geding zijn. Dan gaat het om duurzaamheid, een optimale benutting van ruimte en rijksinfrastructuur, en het voorkomen van buitensporige marktmacht.

Het KiM stelt dat het in eerste instantie aan de havenbeheerders zelf is om afspraken over commerciële samenwerking te maken. Bij een overtuigend maatschappelijk rendement kan enige dwang of verleiding tot samenwerking van een door alle partijen geaccepteerde derde (onderhandel) partij echter soms nodig zijn om een proces op gang te houden en te voorkomen dat er tijd verloren gaat. Dit faciliteren kan meer concreet worden gemaakt door de overheidsinstrumenten in de categorie «draagvlakcreatie». De concrete instrumenten betreffen het organiseren van bestuurlijk overleg of het instellen van een taskforce. De Havenalliantie in het kader van Randstad 2040 wordt door het KiM als een eerste aanzet hiertoe gezien.

Visie van het rijk

Het kabinet kan zich vinden in de conclusies van het KiM. Het kabinet is al langer voorstander van goede samenwerking tussen zeehavens. Veertig jaar geleden is daartoe de voorloper van de Nationale Havenraad opgericht. De samenwerking was daarbij vooral gericht op de publieke taken (waaronder afstemming van douanezaken, afvalinzameling, milieuzorg) en het kabinet wil dat blijven ondersteunen. Ook ten aanzien van (semi-)commerciële samenwerking staat dit kabinet in principe positief. Dat betreft dan vooral taken die op het snijvlak liggen van publiek en privaat, zoals ruimtetoewijzing, promotie van zeehavens in het buitenland onder één promotienaam en het delen van havencommunicatiesystemen. Maar het kan zich ook uitstrekken naar commerciële samenwerking zoals afstemming van ladingstromen, commerciële exploitatie van achterlandvervoer en aandelenparticipatie. Als randvoorwaarde geldt uiteraard dat het steeds binnen de toetsingskaders van mededinging valt, zijnde het Nederlandse en Europese mededingingsrecht.

Het kabinet ziet als belangrijkste reden om ook (semi-)commerciële samenwerking tussen zeehavenbeheerders te stimuleren dat op een

aantal terreinen de potentiële baten groter kunnen zijn dan zonder deze commerciële samenwerking. Het gaat dan om:

1. Efficiënter gebruik van de fysieke en de milieuruimte;
2. Efficiëntere publieke investeringen in de maritieme toegang en de achterlandverbindingen;
3. Sterke positionering in antwoord op groeiende marktmacht van klanten en concurrentie uit Zuid-Europa en het Midden-Oosten.

– *Efficiënter gebruik van (milieu)ruimte*

Het kabinet legt in de recente Beleidsbrief Duurzame Zeehavens een grote nadruk op duurzaam ondernemen, als voorwaarde om economische groei van en door Nederlandse zeehavens te kunnen accommoderen en op termijn concurrerend te blijven. Door de groei van goederenstromen ontstaan er steeds meer knelpunten op het gebied van fysieke ruimte en gebruiksruimte ten aanzien van emissies, geluid en waterkwaliteit. Uitwisseling van kennis en ervaringen tussen havenbeheerders en bedrijven is belangrijk om deze (milieu)ruimte beter te kunnen benutten. Meer commerciële samenwerking kan verdergaande optimalisering van ruimtegebruik opleveren dan samenwerking zonder commerciële grondslag, omdat afstemming van goederenstromen en ruimtegebruik in zeehavens dan duidelijker in een ieders belang is. Gezien de beperkingen in de (milieu)ruimte in met name de Randstad juicht het Rijk verdergaande samenwerking toe als die zorgt voor beter en efficiënter ruimtegebruik. Het «optimale ruimtegebruik» kan zorgen dat een groter deel van de groei kan worden opgevangen, maar er zullen toch her en der knelpunten blijven optreden. Hier ligt nog een belangrijke opgave voor overheid en havenbeheerders.

– *Efficiëntere publieke investeringen in infrastructuur*

Samenwerking en betere afstemming van goederenstromen en ruimtegebruik bieden extra mogelijkheden voor specialisatie van havens en voor een betere belading en benutting. Daarmee ontstaat de mogelijkheid om de toewijzing van rijksmiddelen (vooral uit de Infrafonds en FES-gelden) voor de ontsluiting van de zeehavens te concentreren. Commerciële samenwerkingsverbanden kunnen derhalve leiden tot een beter rendement van publieke investeringen in infrastructuur.

– *Sterke positionering*

Havenbeheerders worden geconfronteerd met schaalvergroting bij hun klanten. Rederijen en overslagbedrijven maken een consolidatieslag door die leidt tot grote, wereldomvattende concerns die wereldwijd denken en de concurrentie tussen havens aanscherpen. Commerciële samenwerking van havenbeheerders kan leiden tot meer schaalgrootte, een betere internationale concurrentiepositie, en betere bovenregionale afwegingen (infrastructuur, ruimtegebruik, milieu), kortom tot een sterkere positionering van de havens.

Overigens geldt dat het kabinet zich wel degelijk rekenschap geeft van de leidende rol van de markt zoals ook reeds door het KiM-rapport aangegeven. Het zijn de private ondernemingen die vestigings en transportbeslissingen nemen. De mogelijke sturing door havenbeheerders en rijksoverheid op vestigingsbeleid en ladingstromen is derhalve beperkt.

Rol van de rijksoverheid

Het kabinet kan (semi-)commerciële samenwerking niet aan de markt opleggen. Samenwerking veronderstelt gedeelde belangen, en die laten zich niet forceren. Dat hoeft ook niet, aangezien de markt volop in beweging is. In het onderzoek van KiM treft u vele voorbeelden van toeneemende samenwerking tussen zeehavens, zowel nationaal als internationaal. Aansprekende resultaten zijn de samenwerking van de Havens van

Rotterdam en Amsterdam in Keyrail en de integratie van hun havencommunicatiesystemen in PortBase.

Het kabinet is op deze trend ingesprongen door drie belangrijke impulsen te geven aan samenwerking. Ten eerste heeft het intensieve overleg met de havensector over de Beleidsbrief Duurzame Zeehavens geleid tot uitwisseling van kennis en nieuwe samenwerking tussen havenbeheerders op dit terrein. Ten tweede ondersteunt het kabinet in dit kader ook de *gezamenlijke* promotie van de Nederlandse zeehavens als (duurzame) kwaliteitshavens in het buitenland.

Ten derde is het rijk in 2008 in het project Randstad 2040 gestart met de Havenalliantie, gevormd door de ministeries van Verkeer en Waterstaat, Volkshuisvesting Ruimtelijke Ordening en Milieu en Economische Zaken, Havenbedrijf Rotterdam en Haven Amsterdam. De alliantie heeft een samenwerkingsagenda opgesteld gericht op een gezamenlijke onderzoeks- en kennisagenda en een gedeeld beeld van de verschillende toekomstscenario's ten aanzien van goederenstromen. Ook wordt gekeken naar een mogelijke verdergaande samenwerking tussen deze, en in de toekomst ook andere, Nederlandse zeehavens. Het doel van de havenalliantie is te komen tot een gezamenlijke regie ten behoeve van een efficiënt beslag op ruimte en publieke middelen en een optimale benutting van de infrastructurele capaciteit om daarmee Nederland een internationaal goede concurrentiepositie te geven. Uiteraard zal er bij samenwerking en regie steeds veel aandacht zijn voor de mededingingsaspecten.

Naast deze initiatieven wil het rijk de samenwerking tussen de zeehavens van Rotterdam, Amsterdam, Zeeuwse havens/Moerdijk, de noordelijke zeehavens en (mogelijk in een latere fase) Antwerpen bevorderen. Op dit moment geschiedt dat laatste vooral in het kader van de Rijn-Schelde-Delta-organisatie. Parallel aan deze brief heeft het kabinet een economische toekomstvisie voor de Mainport Rotterdam ontwikkeld.

Verzelfstandiging havenbeheerders

Verschillende geïnterviewden in het KiM-rapport zien verzelfstandiging van havenbeheerders als een voorwaarde voor commerciële samenwerking.

Het kabinet meent dat verzelfstandiging en vervolgens mogelijk aandelenparticipatie door private of publieke partijen kan bijdragen om verder over de belangen van de individuele haven heen te kunnen kijken. Derhalve wordt een van de beelden uit de havenalliantie gedeeld: te komen tot gezamenlijke regie van een aantal Nederlandse havenbeheerders, bijvoorbeeld via verzelfstandiging van nu nog gemeentelijke of regionale havenbeheerders, die vervolgens mogelijk kan leiden tot wederzijdse participatie tot een nationale havenholding.

De beslissing tot verzelfstandiging van havenbeheerders ligt bij de eigenaars: de decentrale overheden. In veel havenregio's wordt op dit moment onderzoek verricht naar verzelfstandiging. Het kabinet zal een dergelijk proces om hierboven genoemde redenen graag stimuleren en faciliteren. Uiteraard mag verdergaande commerciële samenwerking niet leiden tot ongeoorloofde marktmacht en het uitschakelen van gezonde concurrentie. Niet alleen dienen de havens er steeds voor te zorgen dat hun handelen in overeenstemming is met het nationale en Europese mededingingsrecht, ook blijft het belangrijk dat er vrije keuze voor de verlader en vervoerder is.

De staatssecretaris van Verkeer en Waterstaat,
J. C. Huizinga-Heringa

De minister van Verkeer en Waterstaat,
C. M. P. S. Eurlings