

Aan de Staatssecretaris van Verkeer en Waterstaat
Mevrouw J.C. Huizinga-Heringa
Postbus 20904
2500 EX Den Haag

Nationale Havenraad
Koningskade 4
Postbus 20906
2500 EX Den Haag
T 070 351 76 15
F 070 351 76 00
E info@havenraad.nl
www.havenraad.nl

Contactpersoon

Datum

18 juli 2008

Ons kenmerk

Khd 016-04

Onderwerp

Beleidsbrief duurzame zeehavens

Doorkiesnummer

Bijlage(n)

-

Uw kenmerk

-

Geachte mevrouw de staatssecretaris,

Sinds september 2007 is de Nationale Havenraad betrokken geweest bij het overleg over duurzame zeehavens. Dit overleg is als constructief ervaren en het proces is op prijs gesteld. In de genoemde periode hebben partijen intensief kennis en ervaring gebundeld en met elkaar gedeeld. Zodoende is een indrukwekkende inventarisatie ontstaan van bestaande en nieuwe initiatieven op het gebied van duurzaamheid van overheid, havenbeheerders en havenbedrijfsleven. De Raad beschouwt de Beleidsbrief in de eerste plaats dan ook als een actieve inzet voor de verbreding van de genoemde initiatieven, versterking van de samenhang en intensivering van de inspanning ten behoeve van een duurzame samenleving.

Na aanvankelijk enige scepsis is er thans waardering voor de Beleidsbrief. De Havenraad adviseert u de Beleidsbrief promotioneel te benutten ter versterking van het imago van de Nederlandse zeehavens. De Raad wil daaraan graag meewerken. Wel vraagt de Raad uw aandacht voor de volgende kanttekeningen.

Duurzaamheid en havenbeheer

Een eerste bijdrage die de zeehavenbeheerders aan duurzaamheid kunnen leveren en ook daadwerkelijk leveren is verduurzaming van de eigen activiteiten: duurzame aanleg en duurzaam beheer van waterbodems, kaden, steigers, oevers, terreinen en droge infrastructuur. De mogelijkheden voor beïnvloeding van het gedrag van havengebruikers zijn tamelijk beperkt door de concurrentie tussen de zeehavens in noordwest Europa.

De zeehavenbeheerders werken momenteel aan een Beoordelingsinstrument schone schepen (Sustainable shipping index) en het verkrijgen van internationaal draagvlak voor een dergelijk instrument, niet alleen bij havens maar bij alle relevante sectoren. Als een dergelijk gedragen instrument ontwikkeld is, kan het gebruikt worden voor de toekenning van (financiële) incentives. Het gaat hier uitdrukkelijk om twee verschillende achtereenvolgens te nemen stappen, waarbij thans de nadruk ligt op de eerste stap (index). Zonder index is nadenken over een incentive niet echt zinvol. Welke incentive vervolgens het beste werkt, ligt aan de specifieke situatie en kan per haven verschillen.

Het algemeen inzetten op een differentiatie van havengeld op milieu- of duurzaamheidsgrondslag acht de Raad onjuist. Havengeld is namelijk in beginsel een vergoeding voor geleverde diensten. Het is reeds gedifferentieerd naar de mate van het gebruik van die diensten. Zodra eenmaal duidelijk is hoe de milieu- en duurzaamheidsprestaties van een schip zijn ingeschaald volgen naar het oordeel van de Raad initiatieven als vanzelf.

Terecht stelt u in de Beleidsbrief dat "Het vaststellen van haventarieven [is] een eigenstandige verantwoordelijkheid van de Nederlandse zeehavens" is. Er is daarom geen reden om de Europese Commissie te vragen met voorstellen te komen gericht op differentiatie van haventarieven op milieugrondslag, vindt de Raad. Gelet op het hiervoor genoemde initiatief van de sector zelf moet aanvullende EU regelgeving als zeer onwenselijk worden beschouwd.

De Havenraad erkent met u het nut van duurzaamheidsindicatoren als element in de communicatie over duurzaamheid. Velen claimen immers duurzaam te zijn. Met algemeen aanvaarde indicatoren kan die claim worden onderbouwd (benchmarken, een ontwikkeling in beeld te brengen). Naar het oordeel van de Raad mogen duurzaamheidsindicatoren echter na verloop van tijd niet het karakter van streefwaarden en later zelfs van grenswaarden krijgen. Bovendien moet voorkomen worden dat het periodiek berekenen van de gekozen duurzaamheidsindicatoren tot een aanmerkelijke verzwaring van de administratieve lasten zal leiden. Met dit als uitgangspunt nemen de partijen in de Havenraad inmiddels deel aan overleg met uw departement over de ontwikkeling van algemeen aanvaarde duurzaamheidsindicatoren.

Samenwerking

De Havenraad wil over verdere samenwerking tussen zeehavenbeheerders nu nog geen uitspraak doen en wacht de uitkomst van het onlangs gestarte onderzoek naar mogelijke vormen van samenwerking met belangstelling af. Wel is de Raad van oordeel dat alleen de markt de loop van de goederenstromen bepaalt. De overheid stelt de randvoorwaarden. De Raad onderschrijft derhalve uw standpunt ter zake van de rol van de Europese en nationale overheden met betrekking tot goederenstromen.

Regelgeving algemeen

Er is zorg over de regelgeving die borg moet staan voor een uitgebalanceerde afweging van economische, sociale en milieubelangen. De regeldruk is groot, de re-

gelgeving is complex, de besluitvormingsprocessen zijn moeilijk beheersbaar. Ook is er niet altijd sprake van gelijke kansen voor alle belangen. Bestaand havengebied komt in het gedrang door de geluidregelgeving, die woningbouw binnen de geluidzone mogelijk maakt en door nieuwe natuurregelgeving. Beperkte uitbreiding van het havenareaal is daarentegen een ware tour de force. Een actieve aanpak van dit algemene probleem is wenselijk.

De Tweede Maasvlakte bijvoorbeeld mag met recht een duurzaam project genoemd worden, gelet op de geboden natuurcompensatie en gelet op de unieke afspraken die nu al met de toekomstige gebruikers zijn gemaakt over modal split en de inzet van schone transportmiddelen. En desondanks is het nog steeds niet zeker dat in september 2008 ook echt met de aanleg kan worden begonnen. Deze gang van zaken kan nauwelijks als een incentive voor goed gedrag gezien worden.

De Raad verzoekt u dan ook het initiatief te nemen om duurzaam handelen van overheidswege te stimuleren, en gelijktijdig de mogelijkheid te creëren dat duurzame projecten binnen acceptabele termijnen - en dus aanzienlijk sneller - de procedures kunnen doorlopen.

De regeldruk, de complexiteit van de regelgeving en het afbreukrisico in de voorbereiding van havenprojecten worden voortdurend groter, enerzijds zoals in de Beleidsbrief wordt gesteld door de aanscherping van normen, maar anderzijds ook door de introductie van nieuwe regelgeving en nieuwe normen. Van tamelijk recente datum kunnen worden genoemd: gezondheidsnormen en in het bijzonder normen voor het fijnste fijn stof in de lucht, haven beveiligingswetgeving en natuurregelgeving.

Blijkens de Beleidsbrief zou duurzaam handelen echter meer moeten zijn dan voldoen aan wet- en regelgeving en aan geldende normen. Van de zeehavens en het havenbedrijfsleven wordt verwacht dat zij binnen het kader van wet- en regelgeving zelf ruimte voor groei creëren. De Raad onderschrijft deze benadering in beginsel, maar wil tegelijkertijd waarschuwen voor het risico dat verder gaan dan wat wettelijk is voorgeschreven tot nieuwe norm wordt verheven met alle gevolgen van dien.

Natuurregelgeving

De Beleidsbrief refereert in een aantal gevallen aan nieuwe natuurregelgeving. De uitvoering van deze regelgeving levert thans grote rechtsonzekerheid op in de voorbereiding van zeehavenprojecten, namelijk een groot risico ter zake van de planning en dus ook een groot financieel risico. De regelgeving zelf laat veel ruimte voor interpretatie. De oorzaak is gelegen in het feit dat het betrokken ministerie in deze fase heeft gekozen voor flexibiliteit boven duidelijkheid om uiteindelijk tot maatwerk te komen. De rechtsonzekerheid die hierdoor ontstaat leidt ertoe dat het bevoegd gezag – voor zover bekend is wie bevoegd gezag is – geneigd is het zekere voor het onzekere te nemen. Zo loopt bijvoorbeeld als gevolg van een conflict over de vraag wie het bevoegd gezag uitoefent, een groot project in de Eemshaven tien weken vertraging op.

De Raad pleit voor meer duidelijkheid over de rolverdeling en over de in het kader van de natuurregelgeving gehanteerde criteria teneinde aan deze rechtsonzekerheid een einde te maken.

De Raad onderschrijft het initiatief van het Ministerie van LNV om door middel van proefprojecten te toetsen of het juridisch kader voor tijdelijke natuur de garantie biedt dat het desbetreffende terrein onmiddellijk voor economische doeleinden in gebruik genomen kan worden zodra daar behoefte aan is.

In Duitsland, Frankrijk, Nederland en Vlaanderen worden omvangrijke natuur compensatiemaatregelen getroffen in relatie tot havenprojecten. Afgezien van de vraag wie de natuur compensatiemaatregelen voor zijn rekening neemt (relevant voor het al of niet doorberekenen van deze kosten in de haventarieven en dus voor het level playing field), moet worden vastgesteld dat nergens de procedures zo langdurig zijn en nergens het afbreukrisico zo groot is als in Nederland. Ook in dit opzicht verkeren de Nederlandse zeehavens in een nadelige concurrentiepositie ten opzichte van hun naaste concurrenten.

Verstoring van concurrentieverhoudingen kan immers leiden tot omleiding van ladingstromen. Zij volgen dan een route, die ook vanuit het oogpunt van duurzaamheid ongewenst is. Naar het oordeel van de Raad is een level playing field een belangrijk element van het duurzaamheidsbeleid.

Timing van de beleidsontwikkeling is cruciaal voor het in stand houden van het gewenste level playing field. Gelet op tempo en richting van implementatie van EU natuur- en milieuregelgeving in Nederland in vergelijking met de ons omringende landen vreest de Raad dat de door de Europese Commissie aangekondigde richtsnoeren inzake de toepassing van deze regelgeving op havenontwikkeling voor de Nederlandse zeehavens te laat komen. Immers, als deze richtsnoeren uitkomen is er in ons land al veel jurisprudentie ontstaan, die dan leidend is voor de uitvoering van de natuur- en milieuregelgeving in ons land.

De Raad adviseert u om in eigen land initiatieven te nemen voor een betere rechtsbescherming en om gelijktijdig alles in het werk te stellen om het spoedig tot stand komen van deze richtsnoeren te bevorderen, om te voorkomen dat Nederland te ver voor de muziek uitloopt.

Ketenbenadering en achterlandvervoer

Havens staan niet op zich, maar zijn schakels in logistieke ketens en netwerken. In het kader van kwaliteit borging (bijvoorbeeld: voedselkwaliteit en security) wordt deze schakelfunctie in acht genomen en is een ketenbenadering reeds heel gebruikelijk om tot wezenlijke kwaliteitsverbetering te komen. In de Beleidsbrief worden de zeehavens nog vooral als op zichzelf staande entiteiten beschouwd.

De Raad beveelt ook hier een ketenbenadering aan, door te bevorderen dat ook de partners van de zeehavens en het havenbedrijfsleven tot duurzaam handelen overgaan.

Duurzaamheid is bijvoorbeeld gebaat bij een verschuiving van de modal split in het achterlandvervoer ten gunste van vervoer per spoor en binnenvaart.

De Havenraad adviseert u dan ook vooralsnog terughoudend om te gaan met het voorgenomen "internaliseren van externe kosten" nu nog allerm minst duidelijk is wat dit inhoudt en wat de gevolgen zullen zijn voor de te onderscheiden modaliteiten. De algemene toepasbaarheid van voornemens tot differentiatie van binnenhaven-geld op milieugrondslag in combinatie met incentives voor investeringen in milieuvriendelijker motoren aan boord van binnenschepen is nog volop in discussie. De Raad stelt voor de uitkomst van deze discussie af te wachten.

Zeescheepvaart

Vastgesteld mag worden dat, afgaande op de vervoersprestatie (tonkilometer) de milieubelasting door de zeescheepvaart in vergelijking met die van andere transporttechnieken laag te noemen is. Voorts maakt de zeescheepvaart vorderingen met verdere verduurzaming.

De Havenraad adviseert u om met name de passages inzake luchtverontreiniging door de zeescheepvaart in de Beleidsbrief meer in overstemming te brengen met de onlangs uitgebrachte Beleidsbrief zeescheepvaart. Voorts zou de Raad in de Beleidsbrief meer aandacht willen zien voor de vorderingen die de zeescheepvaart maakt op het gebied van duurzaamheid en voor het feit dat, in een wereldomspannende activiteit als deze, resultaten niet op korte termijn zijn te boeken en ingrepen door nationale overheden of op Europees niveau om het proces te versnellen het level playing field verstoren.

Voor de meer specifieke opmerkingen betreffende de zeescheepvaart verwijst de Raad naar de brief die de KVNR recent aan u heeft gericht.

Industrie

Naar het oordeel van de Raad mogen de vorderingen die de chemische industrie maakt op het gebied van duurzaamheid in de Beleidsbrief niet onvermeld blijven. In deze voor ons land en voor de zeehavens zo belangrijke bedrijfstak liggen kansen voor de ontwikkeling van een "bio-based economy".

De Raad geeft u in overweging om in de Beleidsbrief voorstellen te doen die moeten leiden tot bijvoorbeeld het aantrekken van nieuwe generatie bio fuel industrie (brandstof op basis van biomassa) en tot verdere stappen in de ontwikkeling van de "bio-based economy".

Innovatie

Zoals eerder gesteld is innovatie een belangrijk element in het duurzaamheidsbeleid. Marktpartijen zijn daarin leidend. Een vitaal bedrijfsleven innoveert. In geval van innovatie ten behoeve van milieu en duurzaamheid kan steun van de overheid evenwel het verschil maken. Daarvoor zijn verschillende instrumenten beschikbaar, maar de weg daar naar toe is onoverzichtelijk en de voorwaarden zijn divers. Bij de inzet van deze instrumenten ten behoeve van een duurzame havenontwikkeling zou het Ministerie van VenW volgens de Raad centraal aanspreekpunt moeten zijn en een coördinerende rol moeten vervullen ook naar andere ministeries.

De voorgenomen VenW regeling ter ondersteuning van innovatieve projecten in zeehavens die op duurzame mobiliteit gericht zijn (€ 5 mln voor een periode van 4

jaar) steekt daarentegen mager af bij de ambitie van de Beleidsbrief. Er zijn inmiddels tal van vernieuwende ideeën om de mobiliteit in de zeehavens op duurzame wijze te bevorderen. Initiatieven als deze verdienen naar het oordeel van de Raad een aanzienlijk krachtiger ondersteuning.

Slotbeschouwing

De Nederlandse zeehavens en het havenbedrijfsleven behoren in alle opzichten tot de wereldtop. Op het gebied van duurzaamheid kunnen en willen zij dan ook niet achter blijven. Zij zijn bereid te investeren in duurzaamheid en zijn bereid incentives te geven ter bevordering van duurzaam gedrag. Tegelijkertijd verwachten zij ook incentives: ruimte en snelle procedures voor duurzame havenactiviteiten, overheidsinvesteringen in infrastructuur die een verdere verschuiving naar duurzame transporttechnieken mogelijk maken en een passende rijksbijdrageregeling in innovatieve, op duurzame mobiliteit gerichte projecten in de zeehavens.

Zo ontwikkelen de zeehavens momenteel fundamentele stappen om de luchtkwaliteit te verbeteren en om de uitstoot van broeikasgassen tegen te gaan. Dit blijkt onder meer uit de World Ports Climate Conference waar ruim vijftig havens uit de hele wereld bijeen kwamen om ervaringen uit te wisselen en voorstellen te bespreken. De Raad vraagt het Rijk om op constructieve wijze mee te werken aan de initiatieven van de havens om een bijdrage te leveren aan het tegengaan van mondiale klimaatverandering.

De Nederlandse zeehavens en het havenbedrijfsleven concurreren waar dat moet en werken samen waar dat kan. Die samenwerking krijgt onder andere gestalte in de Nationale Havenraad. Waar dat nodig en mogelijk is willen de Nederlandse zeehavens hun samenwerking uitbreiden en intensiveren, zonder de werking van de markt aan te tasten.

Een gelijkkluidende brief is aan de Minister van Verkeer en Waterstaat gezonden.

Met vriendelijke groet,

drs W.T. van Gelder
voorzitter

mr F. Lieben
algemeen secretaris