

Vergaderjaar 2005–2006

24 691

Ruimtetekort in mainport Rotterdam

Nr. 71

BRIEF VAN DE MINISTER VAN VERKEER EN WATERSTAAT

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 3 mei 2006

Hierbij doe ik u, mede namens de ministers van Financiën, Economische Zaken en VROM, een reactie toekomen op het advies *Actief aandeelhouderschap, waarborg mainportbelang* van de Raad voor Verkeer en Waterstaat (RVW). Dit advies is u eind december 2005 ter kennisneming toegezonden (24 691, nr. 69). Ik heb om dit advies gevraagd als second opinion op de door mij op 23 mei 2005 uitgebrachte *Contourennota borging nationale belangen mainport Rotterdam* (TK 2004–2005, 24 961, nr. 60). Ik ervaar het advies van de Raad als steun voor de Contourennota. De Raad kan zich vinden in mijn conclusie dat de borgingsarrangementen afdoende mogelijkheden bieden om, zonder nieuwe wetgeving, de nationale belangen duurzaam veilig te stellen.

Naast de reactie op het advies van de RVW informeer ik u in deze brief over de voortgang van de borging van de nationale publieke belangen bij de mainport Rotterdam sinds het uitbrengen van de Contourennota.

Bij de totstandkoming van deze brief zijn de gemeente Rotterdam en het Havenbedrijf Rotterdam NV (HbR) intensief betrokken. Vandaag stuur ik u tevens de brief over het Project Mainport Rotterdam (PMR).

DE BORGING VAN NATIONALE BELANGEN

De verzelfstandiging van het Havenbedrijf is voor mij reden geweest om de wijze waarop de nationale publieke belangen worden geborgd, expliciet te maken. Ook de toetreding van de Staat als aandeelhouder van het Havenbedrijf gaf daartoe aanleiding. Het Staatsdeelnemingenbeleid draagt de vakminister immers op bij het aangaan van Staatsdeelnemingen zorg te dragen voor een effectief publiek kader. De in mei vorig jaar aan de Kamer verzonden Contourennota schetst het publieke borgingskader.

In deze Contourennota zijn de volgende publieke belangen onderscheiden:

1. continuïteit en kwaliteit van de Rotterdamse havenvoorzieningen;
2. efficiënte marktverhoudingen: eerlijke mededinging en vrije markttoegang;
3. duurzaam ruimtegebruik; en
4. nautische veiligheid.

Hieronder ga ik aan de hand van de onderscheiden publieke belangen in op de stand van zaken en de wijze hoe ik omga met de aanbevelingen van de RVW.

1 Continuïteit en kwaliteit

Continuïteit en kwaliteit van de Rotterdamse havenvoorzieningen worden versterkt door een zakelijke aansturing van HbR. Deze belangen worden ook veilig gesteld door op overeenstemming gericht overleg tussen Rijk en gemeente bij een aantal strategische besluiten in de Algemene Vergadering van Aandeelhouders (joint control). Daarnaast wordt door Rijk en gemeente ingezet op het stroomlijnen van (de uitvoering van) het beleid ten aanzien van de Rotterdamse haven, zoals onder meer neergelegd in de Nota Zeehavens en het Havenplan 2020. Tenslotte volgen de betrokken overheden de ontwikkeling van de Rotterdamse havenvoorzieningen door een jaarlijkse actualisatie van monitorgegevens.

1.1. Aandeelhouderschap

De Raad concludeert dat de in de Contourennota geschetste instrumenten met elkaar afdoende zijn zodat *«aanvullende publieke kaders niet nodig zijn om de continuïteit van de Rotterdamse haven te borgen»*. Voor wat betreft de private doelstelling concludeert de Raad dat deze nagenoeg parallel loopt aan het publieke belang van continuïteit. Een actief aandeelhouderschap zal dan ook in de redenering van de Raad als vanzelf bijdragen aan de borging van het publieke belang van continuïteit.

Wel stelt de Raad dat een op zichzelf gezonde functiescheiding tussen publieke en private rol op rijksniveau tot uiteenlopende standpunten kan leiden. Deze opmerking van de Raad heeft de aandacht. Zo is er bij alle Staatsdeelnemingen namelijk sprake van overleg tussen het departement van Financiën en het vakdepartement op het moment dat publieke belangen aan de orde zijn. Daartoe is voor de Staatsdeelneming in het HbR een protocol met afspraken tussen het ministerie van Financiën en het ministerie van VenW tot stand gebracht. Op deze manier wordt voorkomen dat functiescheiding tussen de departementen van Financiën en het ministerie van VenW tot uiteenlopende standpunten op Rijksniveau zou kunnen leiden.

Voorts kan ik me vinden in het oordeel van de Raad dat privatisering van het Havenbedrijf niet aan de orde is. Mocht privatisering op lange termijn een optie zijn, dan zal dit opnieuw in het licht van de borging van de publieke belangen afgewogen worden. Hierbij is van belang dat tussen de aandeelhouders een voorkeursrecht is overeengekomen bij vervreemding van de aandelen.

1.2 Geschillenregeling

De Raad beveelt aan procedureafspraken te maken over hoe om te gaan met een geschil tussen de aandeelhouders, waarbij de stemmen staken. Ik onderschrijf die noodzaak. In het geval dat bij joint control de stemmen staken, is het zaak dat de Raad van Bestuur, rekening houdend met de

wensen en insteek van de beide aandeelhouders, een nieuw voorstel doet, dat voor beide partijen acceptabel is. In de Aandeelhoudersovereenkomst en in de Investeringsovereenkomst tot deelneming van de Staat in het Havenbedrijf Rotterdam N.V. is voorts voorzien in een geschillenregeling.

1.3 Samenwerking bij beleid, het monitoren van gegevens en erfpacht

1.3.1 Interbestuurlijke samenwerking

In de Contourennota heb ik aangegeven dat de intensivering van de samenwerking rond de mainport zich richt op de afstemming van beleid van de betrokken overheden met betrekking tot havenaangelegenheden. Zo wordt immers voorkomen dat overheden «versnipperde beleidsimpulsen» afgeven met betrekking tot de Rotterdamse havenvoorzieningen.

Om de beoogde beleidsmatige afstemming te realiseren, zal in navolging van het Raadsadvies gebruik worden gemaakt van bestaande samenwerkingsvormen. Daarom neemt het Rijk graag de uitnodiging van de gemeente Rotterdam aan om plaats te nemen in bestaande gremia waarin – in bijzijn van HbR – elk kwartaal de ontwikkelingen in en om de mainport Rotterdam worden besproken.

De gemeente Rotterdam en HbR zullen worden uitgenodigd bij een vergelijkbaar overleg aan Rijkszijde, waar de meest betrokken ministeries (EZ, VROM, LNV en VenW) aan deelnemen. De agenda zal zich zoveel mogelijk richten op concrete ontwikkelvraagstukken die de mainport betreffen: beleidsontwikkeling en monitoring van taakuitoefening. Zo is er een duidelijke meerwaarde voor alle betrokkenen in het aandraagen van oplossingen. Dit overleg op hoog ambtelijk niveau vindt in beginsel tweemaal per jaar plaats. Een dergelijk overlegcircuit wordt gecompleteerd door een regulier overleg tussen de president-directeur van HbR en de directeur-generaal Transport en Luchtvaart van VenW, waarbij afhankelijk van de agenda, ook de gemeente Rotterdam op directieniveau vertegenwoordigd is.

1.3.2. Monitoring

Rijk en gemeente monitoren momenteel de ontwikkeling van de Rotterdamse Havenvoorzieningen, zodat er zicht is op de ontwikkeling van de essentiële taken die HbR uitoefent. Deze monitorgegevens zullen zoveel mogelijk worden geïntegreerd. Het is de bedoeling dat de gegevens jaarlijks geagendeerd worden in bovenbeschreven overleggremia. Aldus wordt er tevens voorzien in een ijk- en overlegmoment, zodat overheids-optreden ingevolge de bepalingen van de erfpachtovereenkomst zoveel mogelijk wordt voorkomen (zie hieronder).

1.3.2 Erfpacht

In de vorig jaar aan u als bijlage bij de PMR-brief toegezonden erfpacht-overeenkomst tussen Rijk en gemeente Rotterdam, is de afspraak neergelegd dat de Staat en de Gemeente komen tot een nadere overeenkomst (ter uitwerking van de «taakverwaarlozingsregeling») inzake de beoordeling van de taakuitoefening door HbR. Uitgangspunt daarbij is dat de Staat en de Gemeente tijdig met HbR in overleg treden over te treffen maatregelen teneinde opzegging van de erfpacht wegens taakverwaarlozing te voorkomen.

De Raad merkt over dit onderwerp op dat het opzeggen van de erfpacht een allerlaatste redmiddel is. Ik deel die opvatting. Beëindiging van de erfpacht is uitdrukkelijk een ultimatum remedium als alle andere mogelijk-

heden zijn uitgeput. De hierboven genoemde overlegvormen, waar immers ook monitorgegevens aan de orde komen, hebben op dit punt als het ware een preventieve functie.

2 Efficiënte marktwerking

2.1 (Haven)tarieven

Eerlijke mededinging wordt geborgd via algemene mededingingsregels. De noodzaak van eventueel aanvullende regulering op dit punt is nog onderwerp van overleg tussen Rijkspartijen, gemeente, HbR en gebruikers.

De Raad komt tot de conclusie dat er op dit moment geen dwingende redenen zijn om over te gaan tot aanvullende sectorspecifieke regelgeving teneinde eerlijke mededinging te waarborgen. De Raad adviseert om de inmiddels gegroeide praktijk van consultatie van het havenbedrijfsleven en transparantie rond tariefswijzigingen vast te leggen in een door betrokken partijen te ondertekenen convenant.

Zoals in de Contourennota is aangekondigd, bereidt het Kabinet op advies van de NMa een Kabinetsstandpunt voor op de Rotterdamse haventarieven. Daarbij is aangegeven dat het kabinet niet lichtvaardig tot sector-specifieke regelgeving zal overgaan. Hiertoe is een consultatietraject met de gemeente Rotterdam, HbR en de gebruikers als Deltalings en Koninklijke Vereniging van Nederlands Reders (KVNR) gestart. Aan het oordeel van de gebruikers wordt bijzonder gehecht, daar juist zij de behoefte aan aanvullende regelgeving kunnen beoordelen.

De Raad vraagt aandacht voor mededingingsaspecten bij het niet (tijdig) realiseren van Maasvlakte II. Ik zie daartoe geen reden. De NMa stelt immers dat *«er slechts een kleine kans is dat HbR van een economische machtspositie misbruik zal kunnen maken in de vorm van excessief hoge huurprijzen of erfpachtcanons. Dit geldt zowel voor de huidige nog beschikbare grond als voor grond in de toekomstige Tweede Maasvlakte»*. De aangekondigde Kabinetsstandpunt richt zich op advies van de NMa dan ook uitsluitend op tarieven voor het gebruik van infrastructuur, al dan niet in een situatie van realisatie van Maasvlakte II.

2.2 Haventoeegang

In de Contourennota heb ik gesteld dat de borging van de toegang tot de infrastructuur (ook) onderwerp is van beleidsvorming in EU-verband. De Raad gaat mee in de redenering om de markttoegang in Europees kader te regelen. De Europese Commissie heeft de havendienstenrichtlijn inmiddels echter ingetrokken. Uit impact assessments is gebleken dat in Noord-West Europa de markt concurrerend is dankzij hevige competitie tussen zeehavens. Er is dan ook geen noodzaak markttoegang alsnog nationaal te reguleren.

2.3 Deelnemingen

De Raad vraagt aandacht voor terughoudendheid ten aanzien van deelnemingen van HbR in bedrijven. De Raad stelt voorts dat optimale transparantie geboden is bij dergelijke deelnemingen, zodat iedere schijn van belangenverstrengeling wordt vermeden. Deze stellingname van de Raad wordt onderschreven. Daarbij moet worden opgemerkt dat HbR inmiddels een deel van zijn deelnemingen heeft afgestoten.

3 Duurzaam ruimtegebruik

3.1 Ruimte

Duurzaam ruimtegebruik wordt geborgd via het ruimtelijke spoor (Plano-logische Kernbeslissing Mainportontwikkeling Rotterdam, streekplan en bestemmingsplan) en via het projectenspoor van PMR (Bestuursakkoord inzake de uitvoering van PMR, Uitwerkingsovereenkomsten bij het Bestuursakkoord, inclusief toetskader en MER).

In de zomer van 2005 zijn de in de Contourennota aangekondigde afspraken in de Uitwerkingsovereenkomst Landaanwinning en het daarbij behorende toetskader ondergebracht. De PKB-eisen die betrekking hebben op de exploitatiefase zijn daarmee nu afdoende vastgelegd. In het kader van de monitoring van de PMR-deelprojecten en de toetsing van het streekplan en de bestemmingsplannen gaat het Rijk na in hoeverre de inrichtingseisen uit de PKB worden verwerkt.

De Raad voor Verkeer en Waterstaat is van mening dat met het Bestuursakkoord PMR en de uitwerkingsovereenkomsten de nationale publieke belangen afdoend zijn geborgd. Ik voel me gesteund door die conclusie. Graag merk ik hierbij op dat de brief van vandaag over PMR niets afdoet aan het veiligstellen aan duurzaam ruimtegebruik.

3.2 Milieu

Daarnaast stelt de Raad dat milieuproblemen in de havensector een urgent karakter dragen. Mede met het oog hierop wordt dit jaar gestart met het maken van een visie op duurzame ontwikkeling van Nederlandse zeehavens, als uitwerking van de in de Nota Zeehavens neergelegde kaders. Vooruitlopend daarop zullen enige knellende problemen, zoals luchtkwaliteit, worden aangepakt.

In dit verband is tevens van belang dat het HbR blijf geeft van eigen ambities om de Tweede Maasvlakte duurzaam te ontwikkelen. Zo hanteert het Havenbedrijf bij de selectie van bedrijven die zich willen vestigen in het nieuwe havengebied criteria, die niet alleen betrekking hebben op financieel rendement, maar ook op een duurzame exploitatie van het havengebied. In 2005 heeft het HbR de Adviesgroep Duurzame Ontwikkeling Maasvlakte 2 in het leven geroepen. Deze adviesgroep (bestaande uit wetenschappers) heeft een aantal kansrijke opties geïdentificeerd voor projecten die bijdragen aan een duurzame aanleg, inrichting en exploitatie van Maasvlakte 2.

4 Nautische veiligheid

Nautische veiligheid en daarop gerichte publieke havenmeestertaken worden geborgd door een aparte Divisie Havenmeester van HbR, door het eind 2003 afgesloten Havenmeesterconvenant en de daarmee samenhangende en aankondigde wijziging van de Scheepvaartverkeerswet.

De Raad is met mij van mening dat het publieke belang van de nautische veiligheid aldus zijn geborgd; ook in die gevallen waarin de Rijks-havenmeesters deel uitmaken van een privaatrechtelijke organisatie. Zolang er sprake is van een effectieve (interne) functiescheiding tussen de publieke en private taken van het Havenbedrijf ziet de Raad geen aanleiding om deze verder te ontvlechten door ze volledig in afzonderlijke organisaties onder te brengen. Daarmee ondersteunt de Raad mijn beleidslijn. Graag merk ik op dat de wetwijziging van de Scheepvaartverkeerswet binnenkort aan de Raad van State wordt voorgelegd voor advies.

CONCLUSIE

Bij het borgen van de Nationale Belangen in de Mainport Rotterdam heb ik een aantal uitgangspunten gehanteerd. Op basis van deze uitgangspunten trek ik de volgende conclusies:

- 1: *zo min mogelijk administratieve lasten* – Ik ervaar de second opinion van de Raad voor Verkeer en Waterstaat als steun voor de Contourennota. De Raad ziet met de in die nota beschreven borgingsarrangementen afdoende mogelijkheden om, zonder nieuwe wetgeving, de nationale belangen duurzaam veilig te stellen. Op basis van deze conclusie en met de geschetste verwerking van de aanbevelingen van de Raad beschouw ik het borgingskader van de nationale publieke belangen bij de Rotterdamse haven dan ook als afdoende.
- 2: *instandhouden internationaal level playing field* – Met het in de Contourennota geschetste borgingskader wordt het level playing field niet verstoord. Dit blijkt uit een internationale benchmark onderzoek. Door mijn keuze zo veel als mogelijk te steunen op thans gehanteerde kaders en instrumenten, blijken er geen nadelige gevolgen te zijn voor het door het Kabinet nagestreefde level playing field.
- 3: *ruimte voor stakeholders* – Van meet af aan heb ik decentrale verantwoordelijkheden en bevoegdheden bij de vormgeving van het overheidstoezicht serieus genomen. De beschrijving en uitwerking van het borgingskader heeft plaatsgevonden in nauw overleg met de Rotterdamse partners. Deze interbestuurlijke werkwijze is constructief en vruchtbaar gebleken. Partijen hebben dan ook afgesproken in het belang van de Mainport Rotterdam deze samenwerking voort te zetten, mede ter voorkoming van bestuurlijke drukte.
4. *transparantie van overheidsoptreden* – de publieke randvoorwaarden waaronder HbR moet opereren zijn expliciet gemaakt. Een belangrijke randvoorwaarde voor het HbR om ook daadwerkelijk als een zelfstandig bedrijf te kunnen functioneren. Voorts stimuleer ik afspraken tussen HbR en gebruikers over transparantie van haventarieven.

Met het voorgaande heb ik voldaan aan het verzoek van uw Kamer om een toelichting en concretisering van de borging van publieke belangen (november 2004), en het verzoek om te «*voorzien in een blijvende en geëigende rol voor het Rijk binnen de organisatievorm voor Mainport Rotterdam*» (motie-Feenstra, TK, 2001–2002, 24 691, nr. 35). Tenslotte zeg ik u toe dat ik de Kamer nog dit jaar een kabinetsstandpunt zal sturen over het tarievenbeleid van het HbR.

De Minister van Verkeer en Waterstaat,
K. M. H. Peijs