



Advies Raad van State inzake het ontwerp van een voorstel van wet Nader rapport inzake het ontwerp van een voorstel van wet houdende 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)

Nader Rapport

15 mei 2020

IENW/BSK-2020-2258

Hoofddirectie Bestuurlijke en Juridische Zaken,
Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat

Aan de Koning

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 17 april 2019, nr. 2019000820, machtigde Uwe Majesteit de Afdeling advisering van de Raad van State haar advies inzake het bovenvermelde voorstel van wet rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 27 juni 2019, nr. W17.19.0104/IV, bied ik U hierbij aan. Het advies is integraal opgenomen in het nader rapport en cursief gedrukt

Het voorstel geeft de Afdeling advisering van de Raad van State aanleiding tot het maken van enkele bezwaren die hieronder worden besproken.

Bij Kabinetsmissive van 17 april 2019, no.2019000820, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Infrastructuur en Waterstaat, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet houdende 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), met memorie van toelichting.

Het wetsvoorstel strekt tot uitvoering van bovengenoemde verordening.

De verordening bevat regels voor de voorwaarden met betrekking tot het verrichten van havendiensten en de toegang tot de markt voor deze diensten, en stelt regels over de transparantie van financiële relaties tussen overheden enerzijds, en havenbeheerders en havendienstverleners anderzijds. Voorts schrijft de verordening voor dat lidstaten voorzien in een regeling voor de behandeling van klachten die zien op de toepassing van de verordening.

De Afdeling advisering van de Raad van State heeft enkele bezwaren bij het voorstel. Deze hebben betrekking op de reikwijdte van de klachtenregeling en de bestuursrechtelijke handhaving van de verordening, de bijzondere regeling voor artikel 4, vierde lid, onderdeel b, van de verordening alsmede op de procedurele aspecten van de klachtenregeling. In verband daarmee is aanpassing van het voorstel en de toelichting noodzakelijk.

1. Reikwijdte klachtenregeling en bestuursrechtelijke handhaving

a. Arbeidsrechtelijke voorschriften

De artikelen 9 en 14 van de verordening bevatten regels over het waarborgen van werknemersrechten en de verplichting tot adequate opleiding van personeelsleden. Deze voorschriften zijn in het wetsvoorstel telkens uitgezonderd van de reikwijdte van de klachtenregeling en van de bestuursrechtelijke handhaving.

In de toelichting worden deze uitzonderingen op de reikwijdte van de klachtenregeling als volgt



gemotiveerd. Omdat de verordening een algemeen voorbehoud bevat dat de toepassing ervan de nationale sociale en arbeidsregelgeving onverlet laat en omdat de behandeling van klachten plaatsvindt met inachtneming van de vrijheid van ondernemen, zouden klachten die betrekking hebben op de toepassing van de artikelen 9 en 14 van de verordening niet onder de reikwijdte van de in artikel 16 voorgeschreven klachtenregeling vallen¹. Deze motivering overtuigt echter niet, temeer omdat in artikel 16 van de verordening de artikelen 9 en 14 van de verordening niet worden uitgezonderd.²

Een ander(soortig) argument dat in ditzelfde verband naar voren wordt gebracht³ is dat het Burgerlijk Wetboek en de Arbeidsomstandighedenwet reeds voorzien in adequate regelingen voor klachten. Hiermee wordt echter miskend dat de artikelen 9 en 14 van de verordening ook voorschriften bevatten die niet (als zodanig) in het nationaal recht voorkomen. Dit betreft met name de zelfstandige verplichtingen die in artikel 9 aan de havenbeheerder of de bevoegde instantie worden opgelegd in hun relatie tot een aanbieder van havendiensten, daar waar het gaat om de arbeidsvoorwaarden van diens personeel, en de opleidingsverplichting in artikel 14.

Met betrekking de handhaving van de artikelen 9 en 14 van de verordening stelt de toelichting dat dit een civielrechtelijke aangelegenheid is en daarom van de regeling van de bestuursrechtelijke handhaving in het wetsvoorstel kan worden uitgezonderd. Ook hier is van belang dat de artikelen 9 en 14 van de verordening voorschriften bevatten die niet reeds voorkomen in het bestaande nationaal recht en aan de havenbeheerder of de bevoegde instantie worden opgelegd. Deze voorschriften behoeven evenzeer handhaving. De toelichting maakt niet duidelijk dat de handhaving langs civielrechtelijke weg ook voor deze gevallen toereikend is. Met het oog daarop werpt de Afdeling de vraag op of de rechten van werknemers in zeehavens en op schepen vanwege de zich daar voordoende omstandigheden niet extra bescherming behoeven in de vorm van bestuurlijk toezicht en bestuurlijke handhaving. De gebruikelijke toepassing van de sociale en arbeidsregelgeving in deze sector is niet vanzelfsprekend.

De Afdeling adviseert in de toelichting aan het voorgaande aandacht te besteden en de uitzondering van de artikelen 9 en 14 van de verordening nader te motiveren, en zo nodig deze uitzondering in de artikelen 6,9 en 10 van het wetsvoorstel te schrappen.

b. Tarieven voor loodsdiensten

De bijzondere regeling voor de loodsdienstverlening in de Loodsenwet valt volgens de toelichting onder artikel 12 van de verordening. De Autoriteit Consument en Markt (ACM) stelt de tarieven vast die voor de loodsdienstverlening door de registerloodsen in rekening worden gebracht. Op grond van artikel 6 van het voorstel kan over de tarieven voor de loodsdienstverlening bij de ACM een klacht worden ingediend. Het voorstel laat zodoende de situatie toe dat bij de ACM een klacht wordt ingediend over tarieven die door de ACM zelf zijn vastgesteld.

Een dergelijke klachtbehandeling is niet in overeenstemming met het doel van het tweede lid van artikel 16 van de verordening, om te voorzien in een onpartijdige klachtenprocedure. Bovendien staat tegen het besluit tot vaststelling van de tarieven door de ACM reeds rechtsmiddelen open in de zin van bezwaar en beroep.

De Afdeling adviseert, gelet op het voorgaande, om besluiten van de ACM op grond van artikel 27f van de Loodsenwet uit te zonderen van de reikwijdte van de klachtenregeling in het wetsvoorstel.

1. Reikwijdte klachtenregeling en bestuursrechtelijke handhaving

a. Arbeidsrechtelijke voorschriften

In haar advies geeft de Afdeling aan dat de artikelen 9 (waarborgen werknemersrechten) en 14 (opleidingen) van de verordening in het wetsvoorstel steeds zijn uitgezonderd van de reikwijdte van de klachtenregeling en van de bestuursrechtelijke handhaving. Zij acht deze uitzondering niet overtuigend gemotiveerd, en adviseert op dit punt de toelichting aan te passen of de uitzondering te schrappen.

Naar aanleiding van dit advies is opnieuw naar de uitzondering in dit wetsvoorstel van de artikelen 9 en 14 van de verordening gekeken. De regering is het eens met de opmerking van de Afdeling dat voor de artikelen 9 en 14 een doeltreffende klachtenprocedure voorhanden moet zijn. Om die reden

¹ Paragraaf 3.9 van de memorie van toelichting.

² Hetgeen onverlet laat dat wordt verwezen naar reeds bestaande klachtenregelingen, mits deze voldoen aan de door de verordening gestelde voorwaarden.

³ Paragraaf 4.3. van de memorie van toelichting.



zijn de artikelen 9 en 14 van de verordening alsnog onder de klachtenregeling gebracht die ter uitvoering van artikel 16 van de verordening in het wetsvoorstel is opgenomen. Daarmee wordt tevens voorzien in bestuursrechtelijke rechtsbescherming. Eventuele klachten betreffende de artikelen 9 en 14 zullen door de Inspectie SZW of de Inspectie Leefomgeving en Transport worden behandeld volgens een nader vast te stellen taakverdeling.

Om te voorkomen dat klachten over de naleving van de verordening bij verschillende instanties moeten worden ingediend, is de regeling dat klachten kunnen worden ingediend bij de Autoriteit Consument en Markt (*hierna: ACM*) gehandhaafd. Omdat klachten over de artikelen 9 en 14 van de verordening betrekking kunnen hebben op verschillende aspecten zal een taakverdeling voor de behandeling van klachten worden vastgelegd in een ministeriele regeling. Hiertoe is in het wetsvoorstel een grondslag opgenomen.

De regering is van mening dat naast het verbreden van de reikwijdte van de klachtenregeling geen extra bescherming noodzakelijk is in de vorm van aanvullende bestuursrechtelijke handhaving van de artikelen 9 en 14 van de verordening, ook niet voor zover deze artikelen voorschriften bevatten die als zodanig niet in het Nederlandse recht voorkomen.

Uit artikel 9 van de verordening 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 niet voldoen aan de in het Unierecht, het nationale recht of de collectieve arbeidsovereenkomsten opgenomen sociale normen. Voor zover het de naleving van een collectieve arbeidsovereenkomst betreft geldt daarnaast dat de vakbonden de mogelijkheid hebben de Inspectie SZW te verzoeken om een onderzoek in te stellen als ze vermoeden dat de overeenkomst niet wordt nageleefd. Voorts is jegens de aanbieder van een havendienst bestuursrechtelijke handhaving mogelijk wat betreft veiligheid en gezondheid, arbeidstijden en minimumloon op grond van de Arbeidsomstandighedenwet, de Arbeidstijdenwet en de Wet minimumloon en vakantiebijslag.

Artikel 14 van de verordening verplicht de aanbieder van havendiensten om ervoor te zorgen dat zijn personeel adequaat wordt opgeleid voor de te verrichten werkzaamheden. Op dit punt voorziet het Burgerlijk Wetboek in de verplichting voor de werkgever om de werknemer in staat te stellen scholing te volgen die noodzakelijk is voor de uitoefening van zijn functie (artikel 7:611a BW). Deze verplichting wordt civielrechtelijk gehandhaafd. Daarnaast vloeit voor de werkgever een verplichting voort uit artikel 8 van de Arbeidsomstandighedenwet, waarin onder meer is bepaald dat de werkgever ervoor zorgt dat aan werknemers doeltreffend en aan hun onderscheiden taken aangepast onderwijs wordt verstrekt met betrekking tot de arbeidsomstandigheden, waaronder uiteraard de gezondheids- en veiligheidsaspecten moeten worden begrepen. Naast wat in algemene zin in de Arbeidsomstandighedenwet in het kader van scholing over veiligheid en gezondheid is opgenomen, zijn er in de lagere regelgeving tal van meer specifieke bepalingen. Alle meer specifieke bepalingen over voorlichting en onderricht van werknemers gelden zowel in de havens als daarbuiten. Voor de Arbeidsomstandighedenwet en de daarop berustende regelgeving is er bestuursrechtelijk toezicht en handhaving.

Wat betreft de opmerking van de Afdeling dat het gaat om een sector waar de gebruikelijke toepassing van de sociale en arbeidsregelgeving niet vanzelfsprekend is, is van belang dat dat voor meer sectoren geldt en dat de Inspectie SZW daar in voorkomend geval specifiek op let met een aanpak die is gericht op handhaving, bewustwording en gedragsverandering. En ook in dit verband kan worden gewezen op de mogelijkheid die de vakbonden hebben om de Inspectie SZW te verzoeken om een onderzoek in te stellen als ze vermoeden dat een collectieve arbeidsovereenkomst niet wordt nageleefd. Dat kan ook in de havens. Hetzelfde geldt voor de mogelijkheid voor een ondernemersraad of personeelsvertegenwoordiging, of een vakbond, om de Inspectie SZW te verzoeken een onderzoek naar de veiligheid en gezondheid van werknemers, waaronder begrepen voorlichting en onderricht, in te stellen op grond van artikel 24, zevende lid, van de Arbeidsomstandighedenwet.

Gelet op bovenstaande zijn de in Nederland bestaande mogelijkheden van rechtsbescherming toereikend, zowel wat betreft artikel 9 als wat betreft artikel 14 van de verordening, zodat ter implementatie van deze bepalingen geen extra bestuursrechtelijke regeling nodig is.

De memorie van toelichting is op dit punt aangevuld.

b. Tarieven voor loodsdiensten

De regering kan zich vinden in het advies van de Afdeling om besluiten van de ACM op grond van artikel 27f van de Loodsenwet uit te zonderen van de klachtenregeling. Het wetsvoorstel en de memorie van toelichting zijn op dit punt aangepast.



2. Bijzondere regeling artikel 4, vierde lid, onderdeel b, van de verordening

Artikel 3 van de verordening bepaalt dat de toegang tot de markt onderworpen mag zijn aan minimumeisen voor het verrichten van havendiensten. Artikel 4 van de verordening bevat vervolgens de voorwaarden waaraan de minimumeisen moeten voldoen die de havenbeheerder of de bevoegde instantie aan een aanbieder van havendiensten stelt. Uit de toelichting op het wetsvoorstel blijkt dat deze artikelen van de verordening worden gezien als mededingingsrechtelijke voorschriften en daarom wordt de ACM aangewezen als bevoegde instantie voor de klachtenbehandeling en de handhaving.⁴

Het wetsvoorstel bevat echter een bijzondere regeling met betrekking tot artikel 4, vierde lid, onderdeel b, van de verordening, waarbij de Minister van Infrastructuur en Waterstaat wordt aangewezen als de bevoegde instantie voor de klachtenbehandeling en de handhaving. Volgens de toelichting bij het voorstel wordt deze (deel)bepaling aldus geïnterpreteerd dat het een zelfstandige, algemene verplichting voor een aanbieder van havendiensten zou bevatten tot naleving van de (door de havenbeheerder of bevoegde instantie) gestelde minimumeisen. Een dergelijke lezing past echter niet in het doel en opzet van de verordening en bij de samenhang tussen de artikelen 3 en 4 van de verordening, en is daarom niet aannemelijk. Artikel 4, vierde lid, onderdeel b, moet aldus worden begrepen dat de minimumeisen die de havenbeheerder eventueel stelt als voorwaarden voor markttoegang in overeenstemming met de verordening, ook ná het moment van toelating van een aanbieder tot de markt moeten blijven gelden zolang de aanbieder actief blijft, en door de havenbeheerder moeten worden gehandhaafd.

Gelet op het voorgaande, adviseert de Afdeling om de bijzondere regeling in het wetsvoorstel ten aanzien van artikel 4, vierde lid, onderdeel b, van de verordening te schrappen⁵.

2. Bijzondere regeling artikel 4, vierde lid, onderdeel b, van de verordening

De Afdeling adviseert de in het voorstel opgenomen bijzondere regeling voor klachten over artikel 4, vierde lid, onderdeel b, van de verordening te schrappen. De regering neemt dit advies over. Het wetsvoorstel en de memorie van toelichting zijn op dit punt aangepast.

3. Procedurele aspecten klachtenregeling

De verordening verplicht de lidstaten om te voorzien in een doeltreffende klachtenregeling. Volgens de toelichting bij het voorstel wordt voor de procedure grotendeels aangesloten bij de klachtenregelingen in de Elektriciteitswet 1998 en de Gaswet.

De Afdeling merkt op dat de beslistermijn in de hier voorgestelde klachtenregeling echter verschilt met de termijn in die beide wetten. De beslistermijn op grond van het voorstel is vier maanden,⁶ terwijl de beslistermijn op grond van de Elektriciteitswet 1998 en de Gaswet twee maanden is.⁷ Waarom in het voorstel gekozen is voor een langere beslistermijn is niet toegelicht. Bovendien merkt de Afdeling op dat het voorstel slechts enkele procedurele aspecten regelt. Eventuele eisen aan het klaagschrift, een hoorplicht en de gronden om een klacht buiten behandeling te laten zijn bijvoorbeeld niet geregeld.

De Afdeling adviseert de keuze voor een beslistermijn van vier maanden dragend te motiveren en zo nodig het voorstel aan te passen. De Afdeling adviseert voorts om te voorzien in (de mogelijkheid tot) nadere regeling van de klachtenprocedure. Hiervoor zou aansluiting kunnen worden gezocht bij de Algemene wet bestuursrecht.

De Afdeling adviseert ten slotte om in de toelichting aandacht te besteden aan de verhouding van de klachtenregeling tot het stelsel van de Algemene wet bestuursrecht, de figuur van het handhaving-verzoek in het bijzonder, en bovendien in te gaan op de wijze waarop nakoming van een bindende beslissing op een klacht wordt gewaarborgd.

De Afdeling advisering van de Raad van State heeft een aantal bezwaren bij het voorstel en adviseert het voorstel niet bij de Tweede Kamer der Staten-Generaal in te dienen, tenzij het is aangepast.

⁴ Paragraaf 4.1 van de memorie van toelichting.

⁵ Dit zou leiden tot aanpassing van de artikelen 7, eerste lid, 9 en 10, en tot het schrappen van artikel 8.

⁶ Artikel 7, tweede lid, van het wetsvoorstel.

⁷ Artikel 51, tweede lid, van de Elektriciteitswet 1998 en artikel 19, tweede lid, van de Gaswet.



3. Procedurele aspecten klachtenregeling

De Afdeling merkt op dat in de toelichting bij het wetsvoorstel staat dat voor de procedure van de klachtenregeling grotendeels wordt aangesloten bij de klachtenregelingen in de Elektriciteitswet 1998 en de Gaswet, maar dat niet is gemotiveerd waarom niet voor de daarin opgenomen beslistermijn van twee maanden is gekozen. De keuze voor een langere beslistermijn is gemaakt omdat de klachten die kunnen worden ingediend op grond van het wetsvoorstel en de verordening een grote verscheidenheid kunnen kennen, ook wat betreft complexiteit. Daarnaast is in de praktijk gebleken dat een termijn van twee maanden voor klachtbehandeling krap is. De memorie van toelichting is op dit punt aangepast.

Wat betreft de opmerking van de Afdeling dat het wetsvoorstel slechts enkele procedurele aspecten van de klachtenregeling regelt, is de regering van mening dat, voor zover procedurevoorschriften nodig zijn, deze zich meer lenen voor opname in een ministeriële regeling. Het advies van de Afdeling om te voorzien in een mogelijkheid tot nadere regeling van de klachtprocedure is daarom overgenomen.

Voorts is naar aanleiding van het advies van de Afdeling in de memorie van toelichting vermeld dat de in het wetsvoorstel opgenomen klachtenregeling de mogelijkheid tot het indienen van een handhavingsverzoek onverlet laat. Ook is ingegaan op de wijze waarop nakoming van een bindende beslissing van de ACM op een klacht wordt gewaarborgd: de ACM is belast met het toezicht hierop en kan het niet naleven van de bindende beslissing sanctioneren. Voor een beslissing op een klacht van de Inspectie Leefomgeving en Transport en de Inspectie SZW geldt dat voor zover het niet opvolgen daarvan de overtreding betreft van een regel die bestuursrechtelijk kan worden gehandhaafd, bestuursrechtelijk kan worden opgetreden, al dan niet naar aanleiding van een handhavingsverzoek. Voor zover dat niet het geval is, kan betrokkene zich tot de civiele rechter wenden en zijn eis onderbouwen met de beslissing op zijn klacht. De toelichting is op dit punt aangevuld.

4. Overige aanpassingen

Voorts is van de gelegenheid gebruik gemaakt om de memorie van toelichting op enkele punten te verduidelijken en om de volgorde van de slotartikelen van het wetsvoorstel in overeenstemming te brengen met de Aanwijzingen voor de regelgeving. Ook is in artikel 7, vierde lid (nieuw) van het wetsvoorstel de bepaling over de overeenkomstige toepassing van artikel 4:15 van de Algemene wet bestuursrecht verduidelijkt; ten gevolge daarvan kon de derde zin van het tweede lid van artikel 7 worden geschrapt.

Ik moge U verzoeken het hierbij gevoegde gewijzigde voorstel van wet en de gewijzigde memorie van toelichting aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal te zenden.

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



Advies Raad van State

No. W17.19.0104/IV
's-Gravenhage, 27 juni 2019

Aan de Koning

Bij Kabinetsmissive van 17 april 2019, no.2019000820, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Infrastructuur en Waterstaat, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet houdende 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), met memorie van toelichting.

Het wetsvoorstel strekt tot uitvoering van bovengenoemde verordening. De verordening bevat regels voor de voorwaarden met betrekking tot het verrichten van havendiensten en de toegang tot de markt voor deze diensten, en stelt regels over de transparantie van financiële relaties tussen overheden enerzijds, en havenbeheerders en havendienstverleners anderzijds. Voorts schrijft de verordening voor dat lidstaten voorzien in een regeling voor de behandeling van klachten die zien op de toepassing van de verordening.

De Afdeling advisering van de Raad van State heeft enkele bezwaren bij het voorstel. Deze hebben betrekking op de reikwijdte van de klachtenregeling en de bestuursrechtelijke handhaving van de verordening, de bijzondere regeling voor artikel 4, vierde lid, onderdeel b, van de verordening alsmede op de procedurele aspecten van de klachtenregeling. In verband daarmee is aanpassing van het voorstel en de toelichting noodzakelijk.

1. Reikwijdte klachtenregeling en bestuursrechtelijke handhaving

a. Arbeidsrechtelijke voorschriften

De artikelen 9 en 14 van de verordening bevatten regels over het waarborgen van werknemersrechten en de verplichting tot adequate opleiding van personeelsleden. Deze voorschriften zijn in het wetsvoorstel telkens uitgezonderd van de reikwijdte van de klachtenregeling en van de bestuursrechtelijke handhaving.

In de toelichting worden deze uitzonderingen op de reikwijdte van de klachtenregeling als volgt gemotiveerd. Omdat de verordening een algemeen voorbehoud bevat dat de toepassing ervan de nationale sociale en arbeidsregelgeving onverlet laat en omdat de behandeling van klachten plaatsvindt met inachtneming van de vrijheid van ondernemen, zouden klachten die betrekking hebben op de toepassing van de artikelen 9 en 14 van de verordening niet onder de reikwijdte van de in artikel 16 voorgeschreven klachtenregeling vallen¹. Deze motivering overtuigt echter niet, temeer omdat in artikel 16 van de verordening de artikelen 9 en 14 van de verordening niet worden uitgezonderd.²

Een ander(soortig) argument dat in ditzelfde verband naar voren wordt gebracht³ is dat het Burgerlijk Wetboek en de Arbeidsomstandighedenwet reeds voorzien in adequate regelingen voor klachten. Hiermee wordt echter miskend dat de artikelen 9 en 14 van de verordening ook voorschriften bevatten die niet (als zodanig) in het nationaal recht voorkomen. Dit betreft met name de zelfstandige verplichtingen die in artikel 9 aan de havenbeheerder of de bevoegde instantie worden opgelegd in hun relatie tot een aanbieder van havendiensten, daar waar het gaat om de arbeidsvoorwaarden van diens personeel, en de opleidingsverplichting in artikel 14.

Met betrekking de handhaving van de artikelen 9 en 14 van de verordening stelt de toelichting dat dit een civielrechtelijke aangelegenheid is en daarom van de regeling van de bestuursrechtelijke handhaving in het wetsvoorstel kan worden uitgezonderd. Ook hier is van belang dat de artikelen 9 en 14 van de verordening voorschriften bevatten die niet reeds voorkomen in het bestaande nationaal recht en aan de havenbeheerder of de bevoegde instantie worden opgelegd. Deze voorschriften behoeven evenzeer handhaving. De toelichting maakt niet duidelijk dat de handhaving langs civielrechtelijke weg ook voor deze gevallen toereikend is. Met het oog daarop werpt de Afdeling de vraag

¹ Paragraaf 3.9 van de memorie van toelichting.

² Hetgeen onverlet laat dat wordt verwezen naar reeds bestaande klachtenregelingen, mits deze voldoen aan de door de verordening gestelde voorwaarden.

³ Paragraaf 4.3. van de memorie van toelichting.



op of de rechten van werknemers in zeehavens en op schepen vanwege de zich daar voordoende omstandigheden niet extra bescherming behoeven in de vorm van bestuurlijk toezicht en bestuurlijke handhaving. De gebruikelijke toepassing van de sociale en arbeidsregelgeving in deze sector is niet vanzelfsprekend.

De Afdeling adviseert in de toelichting aan het voorgaande aandacht te besteden en de uitzondering van de artikelen 9 en 14 van de verordening nader te motiveren, en zo nodig deze uitzondering in de artikelen 6,9 en 10 van het wetsvoorstel te schrappen.

b. Tarieven voor loodsdiensten

De bijzondere regeling voor de loodsdienstverlening in de Loodsenwet valt volgens de toelichting onder artikel 12 van de verordening. De Autoriteit Consument en Markt (ACM) stelt de tarieven vast die voor de loodsdienstverlening door de registerloodsen in rekening worden gebracht. Op grond van artikel 6 van het voorstel kan over de tarieven voor de loodsdienstverlening bij de ACM een klacht worden ingediend. Het voorstel laat zodoende de situatie toe dat bij de ACM een klacht wordt ingediend over tarieven die door de ACM zelf zijn vastgesteld.

Een dergelijke klachtbehandeling is niet in overeenstemming met het doel van het tweede lid van artikel 16 van de verordening, om te voorzien in een onpartijdige klachtenprocedure. Bovendien staat tegen het besluit tot vaststelling van de tarieven door de ACM reeds rechtsmiddelen open in de zin van bezwaar en beroep.

De Afdeling adviseert, gelet op het voorgaande, om besluiten van de ACM op grond van artikel 27f van de Loodsenwet uit te zonderen van de reikwijdte van de klachtenregeling in het wetsvoorstel.

2. Bijzondere regeling artikel 4, vierde lid, onderdeel b, van de verordening

Artikel 3 van de verordening bepaalt dat de toegang tot de markt onderworpen mag zijn aan minimumeisen voor het verrichten van havendiensten. Artikel 4 van de verordening bevat vervolgens de voorwaarden waaraan de minimumeisen moeten voldoen die *de havenbeheerder of de bevoegde instantie* aan een aanbieder van havendiensten stelt. Uit de toelichting op het wetsvoorstel blijkt dat deze artikelen van de verordening worden gezien als mededingingsrechtelijke voorschriften en daarom wordt de ACM aangewezen als bevoegde instantie voor de klachtenbehandeling en de handhaving.⁴

Het wetsvoorstel bevat echter een bijzondere regeling met betrekking tot artikel 4, vierde lid, onderdeel b, van de verordening, waarbij de Minister van Infrastructuur en Waterstaat wordt aangewezen als de bevoegde instantie voor de klachtenbehandeling en de handhaving. Volgens de toelichting bij het voorstel wordt deze (deel)bepaling aldus geïnterpreteerd dat het een zelfstandige, algemene verplichting voor *een aanbieder van havendiensten* zou bevatten tot naleving van de (door de havenbeheerder of bevoegde instantie) gestelde minimumeisen. Een dergelijke lezing past echter niet in het doel en opzet van de verordening en bij de samenhang tussen de artikelen 3 en 4 van de verordening, en is daarom niet aannemelijk. Artikel 4, vierde lid, onderdeel b, moet aldus worden begrepen dat de minimumeisen die de havenbeheerder eventueel stelt als voorwaarden voor markttoegang in overeenstemming met de verordening, ook ná het moment van toelating van een aanbieder tot de markt moeten blijven gelden zolang de aanbieder actief blijft, en door de havenbeheerder moeten worden gehandhaafd.

Gelet op het voorgaande, adviseert de Afdeling om de bijzondere regeling in het wetsvoorstel ten aanzien van artikel 4, vierde lid, onderdeel b, van de verordening te schrappen⁵.

3. Procedurele aspecten klachtenregeling

De verordening verplicht de lidstaten om te voorzien in een doeltreffende klachtenregeling. Volgens de toelichting bij het voorstel wordt voor de procedure grotendeels aangesloten bij de klachtenregelingen in de Elektriciteitswet 1998 en de Gaswet.

De Afdeling merkt op dat de beslistermijn in de hier voorgestelde klachtenregeling echter verschilt met de termijn in die beide wetten. De beslistermijn op grond van het voorstel is vier maanden,⁶

⁴ Paragraaf 4.1 van de memorie van toelichting.

⁵ Dit zou leiden tot aanpassing van de artikelen 7, eerste lid, 9 en 10, en tot het schrappen van artikel 8.

⁶ Artikel 7, tweede lid, van het wetsvoorstel.



terwijl de beslistermijn op grond van de Elektriciteitswet 1998 en de Gaswet twee maanden is.⁷ Waarom in het voorstel gekozen is voor een langere beslistermijn is niet toegelicht. Bovendien merkt de Afdeling op dat het voorstel slechts enkele procedurele aspecten regelt. Eventuele eisen aan het klaagschrift, een hoorplicht en de gronden om een klacht buiten behandeling te laten zijn bijvoorbeeld niet geregeld.

De Afdeling adviseert de keuze voor een beslistermijn van vier maanden dragend te motiveren en zo nodig het voorstel aan te passen. De Afdeling adviseert voorts om te voorzien in (de mogelijkheid tot) nadere regeling van de klachtenprocedure. Hiervoor zou aansluiting kunnen worden gezocht bij de Algemene wet bestuursrecht.

De Afdeling adviseert ten slotte om in de toelichting aandacht te besteden aan de verhouding van de klachtenregeling tot het stelsel van de Algemene wet bestuursrecht, de figuur van het handhavingsverzoek in het bijzonder, en bovendien in te gaan op de wijze waarop nakoming van een bindende beslissing op een klacht wordt gewaarborgd.

De Afdeling advisering van de Raad van State heeft een aantal bezwaren bij het voorstel en adviseert het voorstel niet bij de Tweede Kamer der Staten-Generaal in te dienen, tenzij het is aangepast.

*De vice-president van de Raad van State,
Th.C. de Graaf.*

⁷ Artikel 51, tweede lid, van de Elektriciteitswet 1998 en artikel 19, tweede lid, van de Gaswet.



Tekst zoals toegezonden aan de Raad van State: Wet houdende 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)

Wij Willem-Alexander, bij de gratie Gods, Koning der Nederlanden, Prins van Oranje-Nassau, enz. enz. enz.

Allen, die deze zullen zien of horen lezen, saluut! doen te weten:

Alzo Wij in overweging genomen hebben dat het wenselijk is dat Verordening (EU) 2017/352 wordt uitgevoerd en geïmplementeerd;

Zo is het, dat Wij, de Afdeling advisering van de Raad van State gehoord, en met gemeen overleg der Staten-Generaal, hebben goedgevonden en verstaan, gelijk Wij goedvinden en verstaan bij deze:

Artikel 1. Algemene bepalingen

1. In deze wet wordt verstaan onder:
aanbieder van havendiensten: aanbieder van havendiensten als bedoeld in artikel 2, dertiende lid, van de EU-zeehavenverordening;
Autoriteit Consument en Markt: Autoriteit Consument en Markt, genoemd in artikel 2, eerste lid, van de Instellingswet Autoriteit Consument en Markt;
bevoegde instantie: bevoegde instantie als bedoeld in artikel 2, derde lid, van de EU-zeehavenverordening;
EU-zeehavenverordening: 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);
havenbeheerder: havenbeheerder als bedoeld in artikel 2, vijfde lid, van de EU-zeehavenverordening;
Onze Minister: Onze Minister van Infrastructuur en Waterstaat;
zeehaven: zeehaven als bedoeld in artikel 2, zestiende lid, van de EU-zeehavenverordening.

2. Een wijziging van de EU-zeehavenverordening gaat voor de toepassing van deze wet gelden met ingang van de dag waarop aan de betrokken wijziging uitvoering moet zijn gegeven.

Artikel 2. Toepassingsbereik

1. Deze wet is alleen van toepassing op zeehavens die deel uitmaken van het trans-Europees vervoersnetwerk, bedoeld in artikel 1, vierde lid, van de EU-zeehavenverordening.
2. Deze wet is van toepassing binnen havengebieden en op de waterweg naar de haven, bedoeld in artikel 1, tweede lid, aanhef, van de EU-zeehavenverordening.

Artikel 3. Bekendmaking informatie selectieprocedure van havendiensten

Bij regeling van Onze Minister kunnen nadere regels worden gesteld inzake:

- a. de bekendmaking van minimumeisen en het in kennis stellen van wijzigingen in de criteria en de procedure, bedoeld in artikel 4, zesde lid, van de EU-zeehavenverordening;
- b. de beperking van het aantal aanbieders van een havendienst door een havenbeheerder of bevoegde instantie met betrekking tot de informatie, selectieprocedure of wijze van bekendmaking als bedoeld in artikel 6, vierde lid, van de EU-zeehavenverordening.

Artikel 4. Heffingen op het gebruik van haveninfrastructuur

De havenbeheerder of in voorkomend geval de bevoegde instantie legt overeenkomstig artikel 13 van de EU-zeehavenverordening een heffing op voor het gebruik van haveninfrastructuur.

Artikel 5. Raadpleging havengebruikers en andere belanghebbenden

Bij regeling van Onze Minister kunnen nadere regels worden gesteld met betrekking tot de raadpleging van havengebruikers en andere belanghebbenden als bedoeld in artikel 15 door de havenbeheerder of in voorkomend geval de bevoegde instantie.



Artikel 6. Indienen van klachten

1. Een havengebruiker of andere belanghebbende kan bij de Autoriteit Consument en Markt een klacht als bedoeld in artikel 16 van de EU-zeehavenverordening indienen tegen een havenbeheerder, bevoegde instantie of aanbieder van havendiensten over de wijze waarop deze zijn taken en bevoegdheden op grond van de EU-zeehavenverordening of deze wet uitvoert, dan wel aan zijn verplichtingen op grond van de EU-zeehavenverordening of deze wet voldoet.
2. In afwijking van het eerste lid is geen klacht mogelijk over de toepassing van artikel 9 of 14 van de EU-zeehavenverordening.

Artikel 7. Behandeling van klachten door de Autoriteit Consument en Markt

1. De Autoriteit Consument en Markt is belast met de behandeling van een klacht als bedoeld in artikel 6, met uitzondering van een klacht als bedoeld in artikel 8.
2. De Autoriteit Consument en Markt besluit binnen vier maanden na ontvangst van de klacht. Deze termijn kan door de Autoriteit Consument en Markt eenmaal worden verlengd met twee maanden. Verder uitstel is mogelijk voor zover de klager daarmee schriftelijk instemt.
3. De havenbeheerder, bevoegde instantie of aanbieder van havendiensten verleent binnen de door de Autoriteit Consument en Markt gestelde termijn alle medewerking die deze redelijkerwijs kan verlangen voor het behandelen van een klacht.
4. Artikel 4:15 van de Algemene wet bestuursrecht is van overeenkomstige toepassing op de termijn waarbinnen de Autoriteit Consument en Markt op een klacht beslist indien de Autoriteit Consument en Markt een aanbieder van havendiensten, bevoegde instantie of havenbeheerder, om gegevens verzoekt met het oog op het behandelen van een klacht.
5. De beslissing van de Autoriteit Consument en Markt is bindend.

Artikel 8. Behandeling van klachten in andere gevallen

1. De Autoriteit Consument en Markt draagt de behandeling van een klacht over de toepassing van artikel 4, vierde lid, onderdeel b, EU-zeehavenverordening, over aan Onze Minister.
2. Artikel 7, tweede tot en met vijfde lid, is van overeenkomstige toepassing op de behandeling van een klacht door Onze Minister.

Artikel 9. Toezicht

1. De Autoriteit Consument en Markt is belast met het toezicht op de naleving van de EU-zeehavenverordening met uitzondering van de artikelen 4, vierde lid, onderdeel b, 9 en 14 van de EU-zeehavenverordening en deze wet, met uitzondering van artikel 8.
2. Onze Minister is belast met het toezicht op de naleving van artikel 4, vierde lid, onderdeel b, van de EU-zeehavenverordening.

Artikel 10. Sanctionering

1. De Autoriteit Consument en Markt kan in geval van overtreding van artikelen van de EU-zeehavenverordening, met uitzondering van de artikelen 4, vierde lid, onderdeel b, 9 en 14 van de EU-zeehavenverordening of van hetgeen bij of krachtens deze wet, met uitzondering van artikel 8 van deze wet, is bepaald, de overtreder:
 - a. een last onder dwangsom opleggen; of
 - b. een bestuurlijke boete opleggen van ten hoogste € 900.000 of, indien dat meer is, 10% van de omzet van de overtreder.
2. Het eerste lid is van overeenkomstige toepassing op Onze Minister voor zover het een overtreding van artikel 4, vierde lid, onderdeel b, van de EU-zeehavenverordening betreft.

Artikel 11. Kosten verbonden aan de taken van de Autoriteit Consument en Markt

In afwijking van artikel 6a van de Instellingswet Autoriteit Consument en Markt worden de kosten van de Autoriteit Consument en Markt die samenhangen met de uitvoering van de taken op grond van de EU-zeehavenverordening of deze wet, niet ten laste gebracht van marktorganisaties.



Artikel 12. Wijziging bijlagen bij de Algemene wet bestuursrecht

1. In bijlage 1 bij de Algemene wet bestuursrecht wordt in de alfabetische volgorde ingevoegd: Uitvoeringswet EU-zeehavenverordening: de artikelen 7 en 8, tweede lid.
2. In artikel 4 van bijlage 2 bij de Algemene wet bestuursrecht wordt in de alfabetische volgorde ingevoegd: Uitvoeringswet EU-zeehavenverordening: artikel 7.
3. In artikel 7 van bijlage 2 bij de Algemene wet bestuursrecht wordt in de alfabetische volgorde ingevoegd: Uitvoeringswet EU-zeehavenverordening: artikel 10, eerste lid.
4. In artikel 11 van bijlage 2 bij de Algemene wet bestuursrecht wordt in de alfabetische volgorde ingevoegd: Uitvoeringswet EU-zeehavenverordening: artikel 10, eerste lid.

Artikel 13. Intrekken Wet voorzieningen privatisering Staatsvissershavenbedrijf

De Wet voorzieningen privatisering Staatsvissershavenbedrijf wordt ingetrokken.

Artikel 14. Citeertitel

Deze wet wordt aangehaald als: Uitvoeringswet EU-zeehavenverordening.

Artikel 15. Inwerkingtreding

Deze wet treedt in werking op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip, dat voor de verschillende artikelen of onderdelen daarvan verschillend kan worden vastgesteld.

Lasten en bevelen dat deze in het Staatsblad zal worden geplaatst en dat alle ministeries, autoriteiten, colleges en ambtenaren die zulks aangaat, aan de nauwkeurige uitvoering de hand zullen houden.

De Minister van Infrastructuur en Waterstaat,



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 handhabingsbepalingen 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. 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. 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.

Uitzondering hierop vormt de Zeehaven IJmuiden NV waarvan de aandelen voor het merendeel worden gehouden door het bedrijfsleven. 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 Noordzeeka-

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.

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.



naal 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 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. Dit gebeurt in de lokale havenverordening, waarvan de bevoegdheid via mandaat door de gemeente bij de havenbeheerder wordt neergelegd of door de betreffende gemeente zelf. De minimumeisen verschillen per haven en per havenaanbieder en zijn neergelegd in de lokale havenverordening. Deze verordening wordt bekendgemaakt overeenkomstig de eisen die in de Gemeentewet zijn gesteld aan gemeentelijke verordeningen.

Voorbeeld van minimumeisen die gesteld zijn op landelijk niveau, zijn de beroepskwalificaties die aan de registerloodsen worden gesteld in de Loodsenwet en de eisen die op basis van de Wet milieube-



heer zijn gesteld aan de inzamelaars van afvalstoffen. 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, beschikbaarheid van de dienstverlening, maritieme veiligheid of nationale milieueisen), worden nageleefd totdat het recht om een havendienst te mogen verrichten vervalft. Voor zover dergelijke eisen zijn gesteld, wordt de naleving van deze verplichtingen geregeld via een erkenningsbesluit of vergunning door een havenbeheerder of bevoegde instantie, of via toezicht in het kader van de Nederlandse- of internationale wetgeving.

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.

Voor de bedrijven met havendienstverleners kunnen de regels rondom arbeidsvoorwaarden vastgelegd in 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 beledigd bij de civiele rechter, in eerste aanleg bij de sector kanton. Ook kunnen de regels gelden die voortvloeien uit de Wet op de Cao en de Wet AVV. 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 (avv) 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 in geval van avv.

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 overeenkomstig de staatssteunregelgeving zijn. 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 die verordening 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 openbare dienstverplichting 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 4 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 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.

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

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



tarieven geheven, waarbij de ACM op grond van de Mededingingswet kan beoordelen of ze niet marktverstrend 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. 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.

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

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



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.

Naast het feit dat het eenieder vrij staat, bij degene waarover hij een klacht heeft, zijn klacht kenbaar te maken, kennen we in Nederland ook een klachtrecht op grond van bijvoorbeeld hoofdstuk 9 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) of de Wet nationale ombudsman. Dit klachtrecht voldoet niet aan de vereisten die de zeehavenverordening daaraan stelt. De verordening vereist een onafhankelijke instantie die bevoegd is om te verplichten tot het verstrekken van informatie en bovendien bindende beslissingen kan nemen die vatbaar zijn voor rechterlijke toetsing. Ook gaat het niet zoals in het nationale klachtrecht gebruikelijk is om de behoorlijkheid van handelingen, maar om rechtmatigheid en dan met name overeenstemming met bepalingen van een mededingingsrechtelijke achtergrond. Dit artikel van de zeehavenverordening wordt daarom in deze uitvoeringswet geïmplementeerd.

Aangezien de verordening de sociale en arbeidsregelgeving onverlet laat en bovendien artikel 16, tweede lid, van de verordening nog aangeeft dat de behandeling van klachten plaatsvindt met inachtneming van de vrijheid van ondernemen vallen klachten die betrekking hebben op de toepassing van de sociale en arbeidsregelgeving niet onder de reikwijdte van artikel 16 van de zeehavenverordening. Het gaat dan om klachten op grond van artikel 9 en 14 van de zeehavenverordening. Dit is verwoord in artikel 6, tweede lid, van het onderhavige wetsvoorstel.

Individuele klachten over opleidingen of het waarborgen van werknemersrechten behoren 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 dan wel 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 is verplicht op een dergelijk verzoek zo snel mogelijk te reageren. Verder kunnen ook individuele klachten met betrekking tot arbeidsomstandigheden bij de Inspectie SZW worden ingediend. De Inspectie betreft dit in de planning van haar werkzaamheden en beoordeelt zelf of klachten al of niet in behandeling worden genomen.

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.

Eventuele klachten die de Inspectie SZW ontvangt op het gebied van het sociale of arbeidsrecht zal de Inspectie SZW zelf bekijken of de klager in kennis stellen van verantwoordelijke instanties die mogelijk iets aan de klacht kunnen doen.

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. Indien er sprake is van vermeende onrechtmatigheid, kan 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 aflopen 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 havengelden 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 tot en met 8 van de Uitvoeringswet)

Artikel 16 van de zeehavenverordening verplicht de lidstaten een doeltreffende procedure voor de behandeling van klachten te hebben. Zoals in punt 3.9 al is opgemerkt zijn er voor klachten over artikel 9 en 14 van de verordening al via andere wetgeving (waaronder het BW en de Arbeidsomstandighedenwet) voldoende mogelijkheden voor partijen om hun beklag te doen, zodat voor die artikelen geen klachtenloket is aangewezen.

Voor de klachten over een van de overige artikelen voldoet het klachtrecht op grond van hoofdstuk 9 van de Awb of de Wet Nationale ombudsman niet aan de eisen die de zeehavenverordening eraan stelt. Maar deze wettelijke mogelijkheden om klachten in te dienen blijven wel bestaan, naast het klachtrecht dat in deze uitvoeringswet wordt geïntroduceerd. Het is aan de klager te bepalen van welk klachtrecht hij gebruik wenst te maken.

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. Uitzondering hierop zijn klachten die betrekking hebben op artikel 4, vierde lid, onderdeel b, van de zeehavenverordening, welke geen directe relatie hebben met mededinging. Hierop zal hieronder specifiek worden ingegaan. Om te voorkomen dat een havengebruiker of andere belanghebbenden die een klacht wil indienen tegen een havenbeheerder, bevoegde instantie of aanbieder van havendiensten, aan de hand van artikelen van de zeehavenverordening op zoek moet gaan naar de instantie waar hij zijn klacht kan



indienen, wordt in artikel 6 van deze uitvoeringswet voorgesteld, dat alle klachten kunnen worden ingediend bij de ACM. In de gevallen dat de klacht betrekking heeft op artikel 4, vierde lid, van de zeehavenverordening, zal de ACM de klacht ter behandeling doorsturen naar de Minister van IenW. Voor een toelichting op de wijze van procederen tegen de afdoening van een klacht wordt verwezen naar de toelichting bij artikel 12 van deze uitvoeringswet.

a. Behandeling van klachten door de ACM (artikel 7)

Artikel 7 van het onderhavige wetsvoorstel regelt de klachtbehandeling door de ACM. 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.

b. Behandeling van klachten door de Minister van Infrastructuur en Waterstaat (artikel 8)

Op grond van artikel 4, eerste lid, van de zeehavenverordening kan de havenbeheerder of bevoegde instantie eisen dat de aanbieders van havendiensten voldoen aan minimumeisen voor het verrichten van de betreffende havendienst. Het gaat hier om minimumeisen zoals beroepskwalificaties, financiële draagkracht, maritieme veiligheid of naleving van milieueisen. Voor een aantal zeehavens zijn er in de plaatselijke havenverordening op dit moment al minimumeisen gesteld voor bepaalde havendiensten. Indien gebruik wordt gemaakt van deze mogelijkheid, verplicht artikel 4, vierde lid, onderdeel b, van de zeehavenverordening dat aan havendienstverleners gestelde minimumeisen moeten worden nageleefd. In het geval van de plaatselijke havenverordeningen zal de gemeente het bevoegd gezag zijn voor toezicht. Indien het gaat om minimumeisen die in landelijke wetgeving zijn gesteld, dan is in die wetgeving de ILT aangewezen als toezichthouder.

Een klacht tegen dit onderdeel b, heeft in tegenstelling tot een klacht tegen onderdeel a, van dit artikellid van artikel 4, geen betrekking op zaken van mededingingsrechtelijke aard. Om die reden ligt de behandeling van klachten door de ACM niet in de rede. Omdat dit zaken zijn die tot de verantwoordelijkheid van de minister van IenW behoren, wordt voorgesteld dat de ACM dergelijke klachten ter behandeling overdraagt aan deze minister. Hierbij moet echter wel worden opgemerkt dat het goed denkbaar is dat de inzet van andere juridische middelen voor de klager effectiever kan zijn dan het indienen van een klacht zoals bijvoorbeeld een verzoek om handhavend op te treden als de havenbeheerder zich niet houdt aan de door hem zelf aan een dienstverlener gestelde eisen of een verzoek om beter toezicht door de Inspectie leefomgeving en transport (ILT) te houden op maritieme veiligheidseisen. Zo nodig zal de minister van IenW een klager hierop wijzen.

5. Toezicht en handhaving

5.1. Toezicht en handhaving door de ACM (artikel 9 en 10 van de Uitvoeringswet)

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 (met uitzondering van artikel 4, vierde lid, onderdeel b) 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, voor zover daarvan in deze wet niet wordt afgeweken (zie artikel 11 van de uitvoeringswet), 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.

Wat betreft de heffingen voor loodsdiensten die niet aan daadwerkelijke mededinging zijn blootgesteld bepaalt artikel 12 van de zeehavenverordening dat de tarieven op transparante, objectieve en niet-discriminerende wijze moeten worden bepaald en evenredig dienen te zijn aan de kosten van de aangeboden dienst. Aan dit vereiste wordt op grond van de Loodsenwet, als *lex specialis* in dit kader, invulling gegeven. Op grond van artikel 27b van de Loodsenwet moet er een kostentoerekeningsstelsel worden opgesteld in het kader van een op kosten gebaseerde tariefstelling, dat de instemming behoeft van de ACM. Aan de ACM wordt door de Nederlandse loodsencorporatie een daarop



gebaseerd voorstel gedaan voor de tarieven. Dit tarief moet op grond van de wet redelijk, non-discriminatoir en kostengeoriënteerd zijn. De ACM stelt vervolgens de door de loodsen te hanteren loodsgeldtarieven vast.

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 10 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 boetestelsels⁷ waarin het kabinetsstandpunt is vervat 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.

Ook voor artikel 19 van de zeehavenverordening geldt dat de toepassing van de sociale en arbeidsregelgeving onverlet wordt gelaten.

5.2 Toezicht en handhaving in verband met artikelen 4, vierde lid, onderdeel van de zeehavenverordening

Zoals al eerder opgemerkt is artikel 4, vierde lid, onderdeel b, niet mededingingsrechtelijk van aard. De door de zeehavenverordening verlangde mogelijkheid om beroepsprocedures te kunnen voeren in verband met deze artikelen en de door de lidstaten vast te stellen voorschriften inzake sanctionering volgen al direct uit het bestaande bestuurs- of civiele recht. Desalniettemin is het in verband met de goede uitvoering van de verordening noodzakelijk daarnaast het toezicht op en de sanctionering van de betreffende artikelen van de verordening nog expliciet te regelen. Het tweede lid van artikel 9 en van artikel 10 voorziet daarin.

Beroepsprocedures tegen besluiten tot handhaving van eventuele minimumeisen die door een havenbeheerder of bevoegde instantie aan een dienstverlener mogen worden gesteld (artikel 4, vierde lid, onderdeel b, juncto lid 2 van artikel 4 van de verordening), worden gevoerd op grond van het bestuursrecht. Dit geldt ook voor het toezicht en de handhaving van wettelijke eisen met betrekking tot bijvoorbeeld de maritieme veiligheid, de beveiliging van de haven of het handhaven van milieueisen, waarvoor in de relevante wettelijke regelingen steeds toezichthouders zijn aangewezen (in de meeste gevallen de Inspectie leefomgeving en transport van het ministerie van IenW).

6. Financiële en andere gevolgen

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

In de onderhavige 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 gevolgen⁸. 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

⁷ Kamerstukken II 2017/18, 34 775 VI, nr. 102.

⁸ 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 */.



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.

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, door 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 11 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 kabinet⁹ om voor de vervoerssector 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.

De gevolgen van deze uitvoeringswet voor de Minister van IenW zal ook afhangen van de omvang en aard van de klachten die bij hen zullen worden ingediend. Er zijn op dit moment geen redenen om aan te nemen, de nakoming van de bepalingen van de betreffende bepalingen van de zeehavenverordening tot veel klachten aanleiding zal geven. Daarom zijn er zeer weinig kosten of gevolgen te verwachten.

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 en Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT) geconsulteerd. De ACM en ILT hebben aangegeven dat deze wet uitvoerbaar en handhaafbaar 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 is¹⁰.

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.

⁹ Bladzijde 41 van het Regeerakkoord 'Vertrouwen in de toekomst' 2017 – 2021.

¹⁰ Zie kabinetsstandpunt inzake internetconsultatie in de verzamelbrief regeldruk (Kamerstukken 29 279, nr 114).



8. Inwerkingtreding (artikel 11 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 afgeweken¹¹. 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 zal zijn 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 1315/2013¹² (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, bepaalt dat de minimumeisen door de havenbeheerder of de bevoegde instantie de 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 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 havendiensten 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 luchthavengelden¹³) 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

¹¹ Hierbij wordt gebruik gemaakt van de hiervoor genoemde uitzonderingsgrond in het hiervoor vastgestelde kabinetsstandpunt (Kamerstukken 29 515, nr 309).

¹² Zie voetnoot 2.

¹³ 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 in titel 8.2 van hoofdstuk 8 van de Wet luchtvaart en de daarop gebaseerde besluiten.



economische ontwikkelingen in een zeehaven. Om deze reden wordt in artikel 5 van deze uitvoeringswet bepaald dat bij ministeriele regeling nadere regels kunnen worden gesteld met betrekking tot de raadpleging van havengebruikers en andere belanghebbenden.

Artikelen 6 tot en met 8 Indienen en behandeling van klachten

Zie punt 4.3 van het algemeen deel van deze toelichting.

Artikelen 9 en 10 Toezicht en sanctionering

Zie punt 5 van het algemeen deel van deze toelichting.

Artikel 11 Kosten verbonden aan de taken van de Autoriteit Consument en Markt

Zie punt 6 van het algemeen deel van deze toelichting.

Artikel 12 Wijziging bijlagen bij de Algemene wet bestuursrecht

Tegen besluiten op basis van in bijlage 1 bij de Algemene wet bestuursrecht 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 klachtbesluit rechtstreeks beroep wordt ingesteld. Om die reden wordt voorgesteld de artikelen 7 en 8, tweede lid, van deze uitvoeringswet toe te voegen aan bijlage 1 van de Awb (eerste lid van artikel 12). Waar het betreft een beroep tegen de klachtafhandeling door de ACM wordt door de toevoeging van artikel 7 van deze uitvoeringswet aan artikel 4 van bijlage 2 bij de Awb voorgesteld, dat dit beroep kan worden ingesteld bij het College van Beroep voor het bedrijfsleven. Dit college behandelt hiermee alle beroepszaken die voortvloeien uit besluiten die door de ACM op grond van deze uitvoeringswet zijn genomen (tweede lid van artikel 12). Waar het een klachtbesluit van de Minister van IenW betreft kan beroep worden ingesteld bij de voor dergelijke beroepen gebruikelijke beroepsinstantie, te weten de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State. Omdat dit de hoofdregel van het bestuursprocesrecht uit de Awb is, is het niet nodig artikel 8, tweede lid, aan een bijlage bij de Awb toe te voegen. 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 die door de ACM in het kader van de toezichthoudende taak, gebruikelijke beroepsinstanties zijn, wordt daar voor het procesrecht in het kader van deze uitvoeringswet bij aangesloten. Artikel 10, eerste lid, van deze uitvoeringswet wordt daarom aan de genoemde artikelen van bijlage 2 bij de Awb toegevoegd (derde en vierde lid). Voor een besluit van de Minister van IenW op basis van artikel 10, tweede lid, wordt, net zoals met een klachtbesluit, geen uitzondering gemaakt op de hoofdregel. Overwogen is om ook voor besluiten op basis van artikel 10, tweede lid, te regelen dat hiertegen beroep kan worden ingesteld bij de rechtbank Rotterdam en hoger beroep bij het College van Beroep voor het bedrijfsleven. Voor deze beroepsgang is voor de besluiten op basis van artikel 10, eerste lid, gekozen omdat dit besluiten van de ACM zijn met een mededingingsrechtelijke achtergrond. De besluiten van de minister van IenW zijn van een andere aard en zijn juist om die reden niet bij de ACM belegd, waardoor ervoor is gekozen om de reguliere beroepsgang te hanteren.

Artikel 13 Intrekken Wet voorzieningen privatisering Staatsvisserijhavenbedrijf

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 Staatsvisserijhavenbedrijf 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,



Bijlage bij memorie van toelichting bij Uitvoeringswet EU-zeehavenverordening

Transponeringstabel

Bepaling EU-zeehavenverordening ((EU) 2017/352)	Bepaling in implementatieregeling of bestaande regeling of aangeven dat bepaling niet wordt geïmplementeerd of naar zijn aard geen implementatie behoeft	Omschrijving beleidsruimte	Toelichting op de keuze(n) bij de invulling van de beleidsruimte
Artikel 1, eerste, tweede, derde, vierde en zevende lid (voorwerp en toepassingsgebied)	Rechtstreekse werking volstaat		
Artikel 1, vijfde lid (voorwerp en toepassingsgebied)	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 toepassingsgebied)	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 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, en vijfde lid (minimum-eisen aan het verrichten van havendiensten)	Rechtstreekse werking volstaat		
Artikel 4, derde lid (minimum-eisen aan het verrichten van havendiensten)	Van de mogelijkheid wordt geen gebruik gemaakt	Mogelijkheid vlagvereiste opleggen	Lastenluwe implementatie: handhaving van de huidige situatie
Artikel 4, zesde lid (bekendmaking minimumeisen)	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		
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 (Openbardienstverplichtingen)	Rechtstreekse werking volstaat		
Artikel 7, derde lid (Openbardienstverplichtingen)	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 Arbeidsomstandighedenwet		
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 haveninfrastructuur)	Artikel 3 Uitvoeringswet EU-Zeehavenverordening		
Artikel 14 (opleiding van personeel)	Geen implementatie nodig omdat dit al geregeld is in artikel 611a BW		



Bepaling EU-zeehavenverordening ((EU) 2017/352)	Bepaling in implementatieregeling of bestaande regeling of aangeven dat bepaling niet wordt geïmplementeerd of naar zijn aard geen implementatie behoeft	Omschrijving beleidsruimte	Toelichting op de keuze(n) bij de invulling van de beleidsruimte
Artikel 15 (Raadpleging van havengebruikers en andere belanghebbenden)	Rechtstreekse werking en artikel 5 Uitvoeringswet EU-zeehavenverordening		
Artikel 16 (behandeling van klachten): inzake artikel 9 en 14 verordening: inzake alle overige artikelen:	Klachtprocedure over artikel 9 en 14 is geregeld in artikel 24 Arbeidsomstandighedenwet en artikel 27 Wet op de Ondernemingsraden en boek 7, afdeling 8 BW (PM..). Artikel 6–8 Uitvoeringswet EU-zeehavenverordening		
Artikel 17 (betrokken instanties)	Rechtstreekse werking volstaat		
Artikel 18 (beroepsprocedures)	Algemene wet bestuursrecht of Burgerlijk wetboek		
Artikel 19 (sancties)	Artikel 9 en 10 Uitvoeringswet EU-zeehavenverordening en civiele recht		
Artikel 20 (voortgangsverslag)	De bepaling richt zich tot de Europese commissie		
Artikel 21 (overgangsmaatregelen)	Rechtstreekse werking volstaat		
Artikel 22 (Inwerkingtreding)	Rechtstreekse werking volstaat		