

Staatssteun: kans of bedreiging voor binnenhavens?

Auteurs: prof. dr. mr J. Langer, Rijksuniversiteit Groningen, A.P. Bakker MSc, partner StigΔ, mr T.E. Hovius, partner Stijl Advocaten

De uitbouw van binnenhavens is een belangrijke doelstelling van het vervoersbeleid van de EU. De EU legt de nadruk op de opwaardering van bestaande infrastructuur, de ontwikkeling van multimodale terminals in zee- en binnenhavens en centra voor gebundelde stadsdistributie. Kortom: de uitbouw van binnenhavens is goed voor de groei!

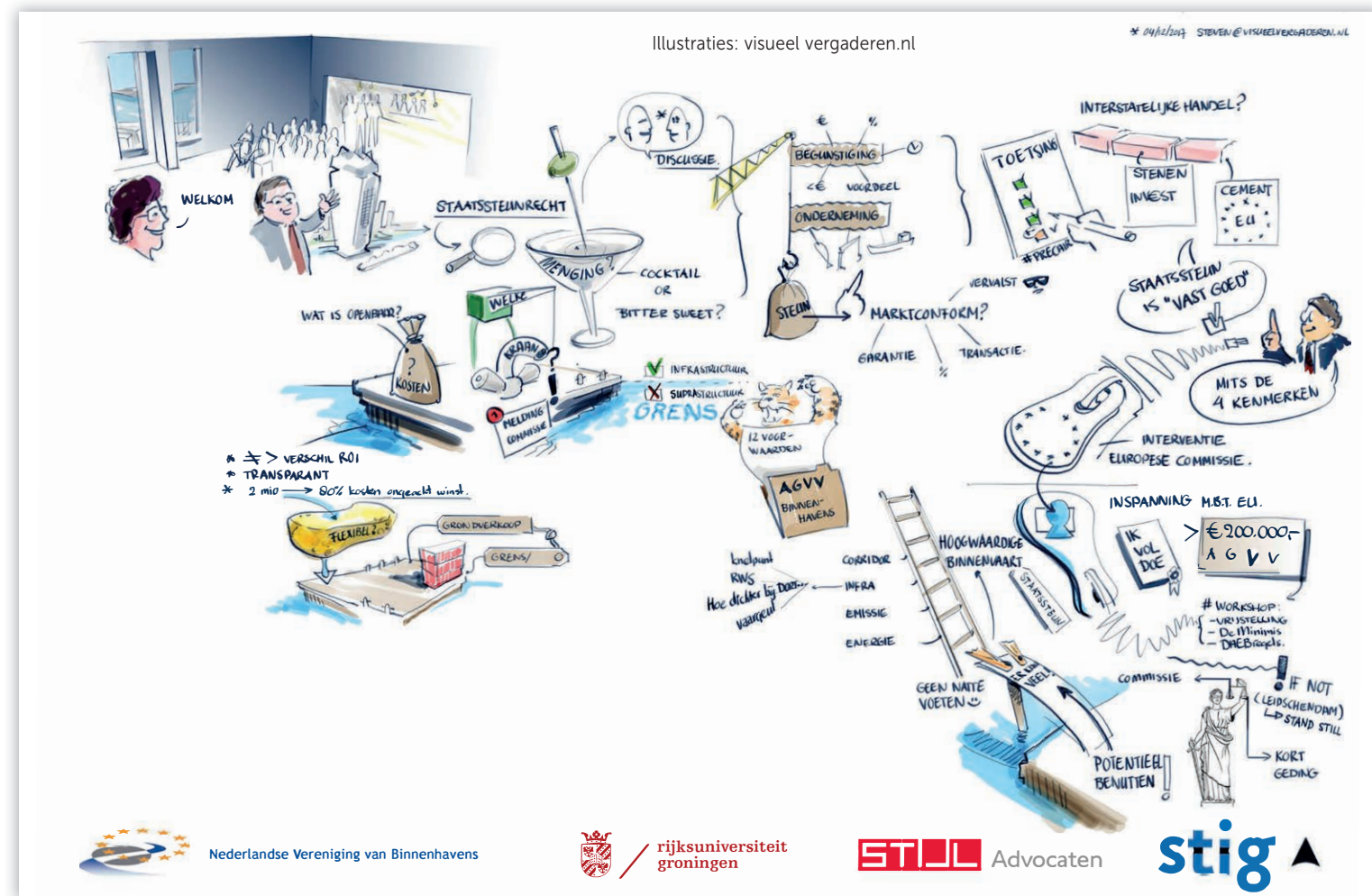
Niet alleen de EU zet in op de uitbouw van binnenhavens, ook het nieuwe kabinet erkent de belangrijke rol van de binnenvaart en de binnenhaven. Dat blijkt duidelijk uit het regeerakkoord. Het kabinet wil dat de binnenvaart een belangrijke bijdrage levert aan het beperken van goederenvervoer over de weg en het beperken van de uitstoot van CO2 en fijnstof. Het kabinet wil Green Deals sluiten met de sector voor de verduurzaming van de

zeevaart, binnenvaart en havens. Een mooie kans zou een Green Deal zijn die ziet op de stimulering van het circulair bouwen voor kades en andere haveninfrastructuur.

Dergelijke ontwikkelingen kennen vaak een economische drijfveer: de ontwikkeling van binnenhavens moet de regionale economie versterken. Echter, wij zien ook dat een bestaande vloeiende economie vaak een randvoorwaarde is voor

een renderende terminal. Omdat de beoogde economische ontwikkeling bij aanvang onzeker is, zijn overheden vaak bereid om binnenvaart-gerelateerde infrastructuur te renoveren of aan te leggen en (deels) te financieren. Dergelijke initiatieven dienen doorgaans getoetst te worden aan de Europese staatssteunregels. Echter, staatssteun wordt vaak gezien als een belemmering voor (binnen)havenontwikkelingen. Overheden en bedrijven voelen zich belemmerd in hun vrijheid

Deze illustraties zijn gemaakt gedurende het 'Seminar Staatssteun' dat op 4 december 2017 in samenwerking met NVB werd georganiseerd.



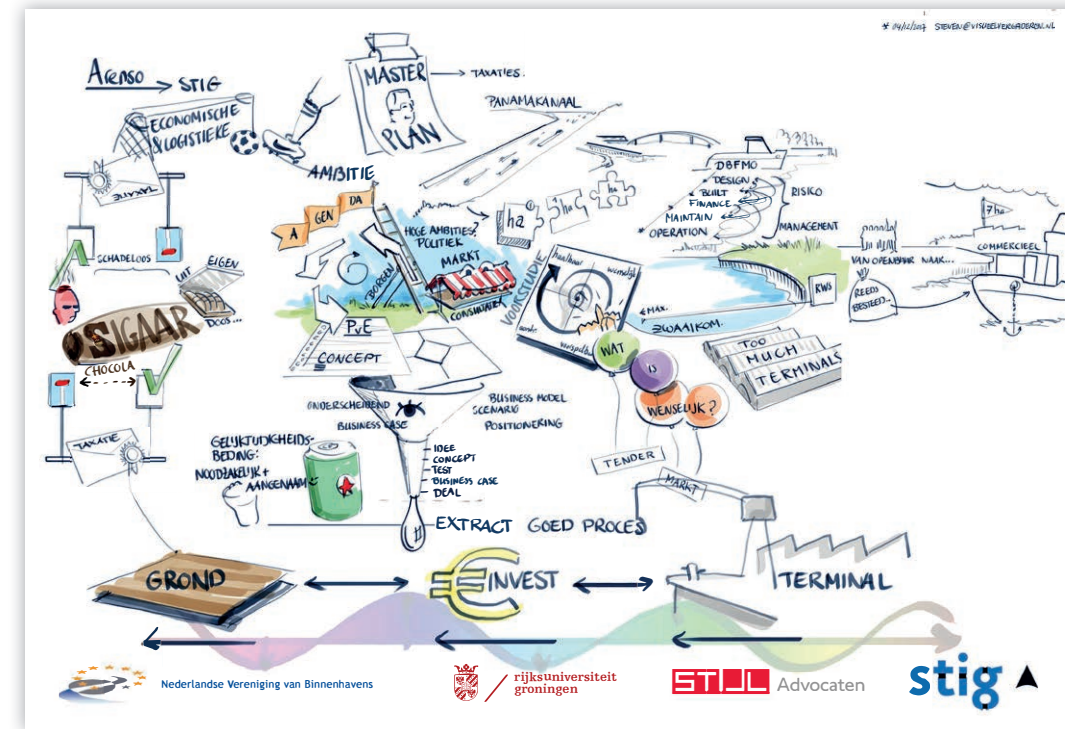
om afspraken te maken. De vraag is of dat terecht is en of het staatssteunrecht niet ook een kans geeft om deze ontwikkelingen te begeleiden en te sturen. Op die manier maakt de EU investeren in haveninfrastructuur eenvoudiger. Het Rijk en decentrale overheden hebben vaak meer speelruimte om de ontwikkelingen van binnenhavens te stimuleren dan wordt aangenomen door betrokken ambtenaren en beleidsmakers.

Op grond van het Verdrag van de werking van de Europese Unie (VwEU) is het verboden om staatssteun te verlenen (artikel 107 VwEU). Dat is kort gezegd steun van enige aard van de overheid aan een onderneming, die in potentie concurrentievervalsing kan werken in de EU. De Europese Commissie en de nationale rechters houden toezicht op de naleving van de staatssteunregels. De Europese Commissie op actieve wijze door zelf onderzoek te doen (op eigen initiatief of na een melding of een klacht) en de rechter passief (nadat een partij een vordering instelt bij de rechter om de staatssteun ongedaan te maken).

Lokale havenbedrijven worden in het staatssteunrecht vaak aangemerkt als onderneming. Volgens het Europese Hof van Justitie is een onderneming elke eenheid die een economische activiteit uitvoert ongeacht haar rechtsvorm en wijze van financiering. Havenbedrijven voeren vaak een actieve grondpolitiek of voeren een andere economische activiteit uit en zijn daarmee ondernemingen in de zin van het staatssteunrecht.

Dat betekent dat transacties tussen de overheid en een havenbedrijf of met een andere (haven) onderneming, steeds goed moeten worden getoetst aan de staatssteunregels ter voorkoming van juridische en praktische issues. Bij nadere beoordeling blijkt namelijk dat veel transacties zijn toegestaan. Allereerst is er de minimis-regeling voor investeringen tot €200.000,-. Investeringen tot dat bedrag zijn onder voorwaarden toegestaan. Daarnaast heeft de Europese Commissie een groot aantal vrijstellingen in het leven geroepen. Indien een overheid voldoet aan de criteria van een van die vrijstellingen is de steun verenigbaar met de interne markt en dus toegestaan.

De belangrijkste vrijstellingen zijn geregeld in de Algemene Groepsvrijstellingsverordening (AGVV) uit 2014. In juni 2017 is de AGVV aangepast en uitgebreid. Sinds 2017 kent de AGVV een speciale regeling voor toegestane steun aan zeehavens en binnenhavens. Indien wordt voldaan aan de criteria van de AGVV kan per project steun worden verleend van ten hoogste EUR 40.000.000 per binnenhaven. Indien de binnenhaven deel uitmaakt van een Europees kernnetwerkorridor (kort gezegd is dat grensoverschrijdende vervoersinfrastructuur die als zodanig door de



Europese Commissie is aangewezen) is dat zelfs EUR 50.000.000.

Kernwoord daarbij is openbaarheid. Dat wil zeggen: staat de transactie ten dienste van openbare haveninfrastructuur, dan is deze vaak toegestaan. Openbaar wil in dit geval zeggen dat de haveninfrastructuur op gelijke en niet discriminerende wijze tegen marktvoorwaarden aan belangstellende gebruikers beschikbaar wordt gesteld. In de AGVV wordt onder haveninfrastructuur onder meer verstaan: ligplaatsen, kademuurs, aanlegsteigers, drijvende pontons, dokken, landaanwinning, infrastructuur voor alternatieve brandstoffen zoals elektriciteit, waterstof en biobrandstoffen. Investerings in voorgaande zaken kunnen indien deze op enige wijze openbaar zijn, worden gesteund tot EUR 40.000.000 (en EUR 50.000.000).

Om de AGVV te kunnen toepassen, is het van belang niet alleen juridische vragen maar ook vragen over de exploitatie te stellen en te beantwoorden. Eén van de vele vragen die beantwoord dienen te worden is hoe genoemde belangstellende gebruikers van een binnenhaven (dat zijn de ontvangende en verladende partijen) zich verhouden tot de exploitant van een terminal. In het geval van bijvoorbeeld containers zullen de verladende en ontvangende partijen de binnenvaartschepen immers niet zelf laden en lossen, maar gebruik maken van een terminal en een terminal operator. Hoe verhoudt deze onafhankelijke terminal operator zich tot de vereiste openbaarheid? Kan een overheid investeren in specifieke haveninfrastructuur voor een containerterminal? Een belangrijk aspect hierbij is het in gebruik geven

van een haventerrein tegen marktconforme tarieven. Dat kan worden aangetoond door een tender van het haventerrein of door een zogenaamde staatssteun-taxatie. In het geval van een taxatie dient deze bij voorkeur te geschieden voordat de onderhandelingen tussen de betreffende overheid en de terminal operator zijn gestart. Verder is het van belang om af te vragen of de ontwikkeling van een terminal deel kan uitmaken van een groter geheel (de binnenhaven) waarbij ook andere delen van de ontwikkeling een openbaar karakter hebben. Al deze aspecten zijn van belang om de marktconformiteit van de ontwikkeling te kunnen duiden en om te bepalen welke delen van de ontwikkeling "openbaar" zijn in de zin van de AGVV.

Uit bovenstaande voorbeelden blijkt dat het gebruiken van de vrijstellingen in de AGVV maatwerk is. Wordt voldaan aan de vrijstellingen, dan is veel mogelijk. De omschrijving van de vrijstellingen is immers ruim en de toegestane steun in geldelijk zin is substantieel. Het verdient dan ook aanbeveling om bij voorgenomen investeringen in haveninfrastructuur goed onderzoek te doen naar de mogelijkheden die de AGVV biedt.

Momenteel wordt door Jurian Langer van de Rijksuniversiteit Groningen, Taco Hovius van Stijl Advocaten en Arénso Bakker van StigΔ gewerkt aan een publicatie waarin inzichtelijk wordt gemaakt hoe de AGVV kan bijdragen aan de (binnen)havenontwikkeling. Belangrijke aspecten zijn de werking van de AGVV, steun voor de aanleg van openbare infrastructuur en private infrastructuur en actuele voorbeelden bij binnenhavens. Dit praktische handboek verschijnt medio 2018.