Ministerie van Infrastructuur
en Waterstaat

Brexit en de Nederlandse maritieme sector

Een verkenning van de gevolgen van mogelijke Britse beleidswijzigingen op de concurrentiepositie van de Nederlandse zeevaart en zeehavens

Olaf Jonkeren

Kennisinstituut voor Mobiliteitsbeleid | KiM

Samenvatting

Door Brexit is het Verenigd Koninkrijk (VK) sinds 1 januari 2021 niet meer gebonden aan wet- en regelgeving van de Europese Unie (EU). Het VK heeft daardoor de mogelijkheid om beleidswijzigingen op, onder andere, maritiem vlak door te voeren. In deze verkenning zijn we nagegaan of de concurrentiepositie van de Nederlandse zeehavens en zeevaart daardoor in het gedrang kan komen. We hebben zeven onderwerpen onderzocht. Op basis van de huidige beschikbare informatie identificeren we drie onderwerpen die in de toekomst mogelijk een negatief effect hebben op de concurrentiepositie. Voor de Nederlandse zeehavens zijn dit de reeds door het VK aangekondigde Freeports en mogelijke verschillen tussen het VK en de EU in het beprijzen van CO_2-emissies van zeeschepen (maar alleen onder specifieke voorwaarden). Voor de Nederlandse zeevaart gaat het om mogelijke aanpassingen aan de Britse tonnageregeling en het Britse vlagregister. Van de vier andere onderzochte onderwerpen is geen toekomstig negatief effect voorzien. Dit zijn de belangrijkste conclusies van een verkenning van het Kennisinstituut voor Mobiliteitsbeleid naar de gevolgen van mogelijke Britse beleidswijzigingen voor de Nederlandse maritieme sector.

Achtergrond, doel en aanpak

Per 1 januari 2021 is de handels- en samenwerkingsovereenkomst tussen het VK en de EU in werking getreden, waardoor het VK niet meer gebonden is aan wet- en regelgeving van de EU. Deze nieuwe situatie biedt het VK de mogelijkheid om beleidswijzigingen door te voeren op onder andere maritiem vlak. Die wijzigingen hebben mogelijk een negatieve invloed op de concurrentiepositie van de Nederlandse zeehavens en de Nederlandse zeevaart. In deze verkenning identificeren we maritieme onderwerpen waarop het VK kan gaan afwijken van EU wet- en regelgeving. Vervolgens schatten we in wat het effect daarvan is op de concurrentiepositie van de Nederlandse zeevaart en zeehavens. We onderzoeken daarbij ook de reactieruimte die Nederland heeft.
Voor deze verkenning hebben we 3 interviews afgenomen met een 6-tal experts uit de maritieme sector. De kennis uit de interviews is aangevuld door middel van literatuuronderzoek. Daarbij hebben we vooral geput uit nieuwsberichten, uit onderzoeksrapporten van (Britse) instanties en uit een enkele mededeling van de Britse overheid over gewijzigd maritiem beleid. Deze verkenning is een vervolg op een eerder onderzoek naar de mogelijke invloed van Brexit op de Nederlandse zeevaart en zeehavens (Jonkeren, 2018). Ze biedt overigens een momentopname: de conclusies zijn gebaseerd op wat er in de eerste helft van 2021 aan informatie en kennis beschikbaar was.

Concurrentiepositie

Het begrip ‘concurrentiepositie’ behoeft enige toelichting. Onder de concurrentiepositie van de Nederlandse zeevaart verstaan we de aantrekkelijkheid van het vestigingsklimaat van Nederland voor zeevaartactiviteiten. Die aantrekkelijkheid wordt onder andere bepaald door het op de scheepvaart toegesneden fiscale regime (onder andere de tonnageregeling), en de regels en klantgerichtheid van het vlagregister van Nederland. De reder kiest voor haar schepen voor het vlagregister en de tonnageregeling van een bepaald land. In deze verkenning gaat het om de mogelijke verandering van de aantrekkelijkheid van het Nederlandse vestigingsklimaat voor zeevaartactiviteiten ten opzichte van het Britse vestigingsklimaat. Daarnaast gaat het om gelijke markttoegang van Nederlandse en Britse reders.

Met de concurrentiepositie van Nederlandse zeehavens bedoelen we de aantrekkelijkheid van Nederlandse zeehavens voor bedrijven als vestigingslocatie en voor zeeschepen om aan te doen ten opzichte van Britse zeehavens. Wat betreft de scheepsaanlopen concentreert de concurrentie tussen Britse en Nederlandse zeehavens zich uitsluitend op het deep-seavervoer met feederlading[1] voor het VK (in het geval van een Nederlandse havenaanloop) of voor het vasteland van de EU (in het geval van een Britse havenaanloop). Op deep-seavervoer met lading die in haar geheel is bestemd voor het VK of voor het vasteland van de EU, wordt niet geconcurreerd.

In deze verkenning bespreken we onderwerpen die de concurrentiepositie van de Nederlandse zeehavens en zeevaart in potentie negatief beïnvloeden. Omdat er op het gebied van Britse maritieme beleidswijzigingen weinig openbaar is, en omdat de effecten ervan onzeker zijn, spreken we van een 'potentieel effect' op de concurrentiepositie. Dat wil zeggen dat het effect er nu niet is, maar in de toekomst mogelijk wel. We bespreken achtereenvolgens 7 concurrentieonderwerpen. Per onderwerp beredeneren we eerst hoe de beleidswijziging zou kunnen uitmonden in een concurrentienadeel. Daarna volgt de bevinding, met een inschatting van de mate waarin het beredeneerde concurrentienadeel kan optreden.

Vrijhavens (Freeports)

Redenering

Freeports zijn zeehavengebieden die binnen de geografische grenzen van een land (het VK in dit geval) liggen, maar buiten de douanegrenzen vallen. In deze gebieden genieten bedrijven fiscale en andere voordelen. Het doel is bedrijven aan te trekken van buiten het VK en daarmee banen en economische groei te creëren in het VK. Dit kan ten koste gaan van de bedrijvigheid en banen in Nederlandse zeehavens.

Bevinding

De Britse overheid heeft 7 zeehavengebieden in het VK aangewezen als Freeport. Het is daarmee staand beleid. De voordelen die Freeports bieden, kunnen aantrekkelijk zijn voor sommige bedrijven. Enkele voordelen van gevestigd zijn in Freeports, zijn echter ook van toepassing op Nederlandse zeehavens. Bovendien worden de door de Britse politiek genoemde positieve economische effecten van Freeports voor het VK bekritiseerd in onderzoek. We concluderen dat Freeports de concurrentiepositie van Nederlandse zeehavens in potentie negatief beïnvloeden, maar achten het niet waarschijnlijk dat ze tot grote verschuivingen van bedrijven vanuit de Nederlandse zeehavens gaan leiden.

Tonnageregeling en Nederlandse vlag

Redenering

In de aanloop naar 1 januari 2021 is ongeveer een derde van het aantal schepen dat onder Britse vlag vaart, onder de vlag van een ander land gaan varen. De met Brexit gepaard gaande onzekerheid wordt genoemd als reden hiervoor. Berichten in de Britse media duiden erop dat het VK het Britse vlagregister en de Britse tonnageregeling[2] aantrekkelijker wil maken om de Brits gevlagde vloot weer te laten groeien. Dit kan ertoe leiden dat reders eerder kiezen voor het Britse vlagregister en de Britse tonnageregeling voor bestaande en nieuwe schepen dan het vlagregister en de tonnageregeling van andere landen, waaronder die van Nederland. Dit kan ten koste gaan van de toegevoegde waarde en de werkgelegenheid van de Nederlandse maritieme sector.

---

[1] Feedervervoer is het voor- en natransport binnen Europa, in aansluiting op een intercontinentaal (deep sea) traject.

[2] De tonnageregeling is een winstbelastingregime waarbij de winst uit zeescheepvaart op forfaitaire wijze wordt berekend, en die gebaseerd is op het nettotonnage van het kwalificerende zeeschip.

Bevinding

Als we in kaart brengen wat het VK daadwerkelijk heeft ondernomen, dan blijkt dat het VK het UK Ship register inmiddels van een upgrade heeft voorzien. Mogelijk is dit een reactie op het krimpen van het Britse vlagregister als gevolg van Brexit. Met de upgrade is de service van het vlagregister voor de klant verbeterd. Officiële mededelingen van de Britse overheid over andere voorgenomen beleidswijzigingen met betrekking tot het Britse vlagregister of de Britse tonnageregeling zijn niet gevonden. Dat (Britse) media wel schrijven over vermeende beleidswijzigingen, kan erop duiden dat het VK nadenkt over hoe ze hun vlagregister en tonnageregeling aantrekkelijker kunnen maken, om daarmee nieuwe schepen, of schepen vanuit andere vlagstaten, aan te trekken. We concluderen daarom dat dit onderwerp de concurrentiepositie van de Nederlandse zeevaart in potentie negatief beïnvloedt.

Europees systeem voor emissiehandel (EU Emissions Trading System)

Redenering

De Europese Commissie wil de zeescheepvaart opnemen onder het Europese ETS (Emissions Trading System). Uitgaande van een extra-EER[3]-scope van het ETS wordt de CO_2-uitstoot van reizen van zeeschepen tussen een niet-EER-haven en een zeehaven in het VK niet beprijsd indien het VK geen vorm van ETS hanteert. Mogelijk kiezen deep-seaschepen er daardoor voor om Britse in plaats van Nederlandse zeehavens aan te lopen, waardoor de Nederlandse zeehavens lading verliezen.

Bevinding

We observeren ten eerste dat het VK een ambitieuze CO_2-emissiereductiedoelstelling heeft. Het is daarom mogelijk dat het land zelf een vorm van CO_2-beprijzing invoert of meedoet met de EU-regeling. Ten tweede ligt de huidige CO_2-prijs nog onder de grens waarboven het aantrekkelijk is het ETS te ontwijken. Ten derde kunnen deep-seaschepen met een lading die in zijn geheel bestemd is voor het Europese vasteland, wel een ETS-ontwijkende stop in het VK maken, maar dat heeft geen gevolgen voor de concurrentiepositie van Nederlandse zeehavens. De lading zal immers evengoed worden overgeslagen in een Nederlandse zeehaven. Indien een deel van de lading van een deep-seaschip bestemd is voor het VK, zou dat schip ervoor kunnen kiezen om, in plaats van bijvoorbeeld Rotterdam, een haven in het VK te bezoeken. Als de hiermee gepaard gaande extra feederkosten beperkt zijn, en de CO_2-prijs per ton sterk stijgt ten opzichte van de huidige prijs, dan kunnen we niet uitsluiten dat een dergelijke havenswitch optreedt. De concurrentiepositie van de Nederlandse zeehavens wordt daarom in potentie negatief beïnvloed, maar alleen onder de hierboven beschreven specifieke voorwaarden.

[3] Europese Economische Ruimte.

Ferryroute Ierland – Europese vasteland

Redenering

Brexit heeft geleid tot vertragingen bij het afhandelen van trucks en goederen in Britse ferryhavens. Daardoor is het ferrygerelateerde vrachtvervoer tussen Ierland en het vasteland van de EU deels verschoven van routes via de VK (de Britse landbrug) naar directe ferryverbindingen tussen Ierse zeehavens en zeehavens op het Europese vasteland. Franse en Belgische zeehavens liggen in geval van de directe route geografisch gezien gunstiger dan Nederlandse zeehavens. Mogelijk dat daarmee een deel van de lading vanuit Ierland verschuift van Nederlandse zeehavens naar Belgische en Franse zeehavens.

Bevinding

Uit CBS-data over in Nederlandse zeehavens overgeslagen hoeveelheden per goederensoort blijkt dat het aandeel ferryvervoer in het totale maritieme vervoer van en naar Nederlandse zeehavens zeer beperkt is. Daarnaast kunnen de vertragingen in de Britse ferryhavens van tijdelijke aard zijn en toont empirisch onderzoek aan dat de kans op verschuivingen beperkt is. We verwachten niet dat dit onderwerp in potentie een negatief effect heeft op de concurrentiepositie van Nederlandse zeehavens.

Havenstaatcontrole (Port State Control)

Redenering

Havenstaatcontrole monitort en controleert de naleving van internationale maritieme verdragen op het gebied van veiligheid, milieu en arbeidsomstandigheden aan boord. De maritieme autoriteiten van landen met zeehavens voeren daartoe scheepsinspecties uit wanneer zeeschepen zeehavens aanlopen. Voor die inspecties bestaan richtlijnen vanuit de EU en vanuit een internationaal samenwerkingsverband genaamd Paris Memorandum of Understanding (Paris MoU). De richtlijnen vanuit Paris MoU zijn niet juridisch bindend en die van de EU kan het VK naast zich neerleggen. Dit biedt het VK de mogelijkheid om soepeler inspecties te hanteren in zijn zeehavens, waardoor schepen er mogelijk voor kiezen een Britse in plaats van een Nederlandse haven aan te lopen.

Bevinding

Dit voordeel komt een deep-seavervoerder alleen toe wanneer deze alle havenaanlopen in de EU verplaatst naar het VK. Dat is onwaarschijnlijk omdat in dat geval de feederkosten veel hoger worden. Daarnaast blijkt uit een nieuwsbericht uit 2019 dat de Britse Maritime and Coastguard Agency (MCA) niet de intentie heeft om de EU-richtlijn, die verankerd is in Britse nationale wetgeving, te vervangen. Op zijn beurt verwacht de Paris MoU niet dat het VK uit dit samenwerkingsverband zal stappen. In de afgenomen interviews merkten de geraadpleegde experts nog op dat zeehavens het risico lopen op imagoschade als ze een stap terugzetten op het gebied van bijvoorbeeld veiligheid en milieu.
Ten slotte is er nog het risico dat een slecht schip de veiligheid of het milieu in of nabij een Britse zeehaven schaadt. We identificeren havenstaatcontrole daarom niet als onderwerp dat de concurrentiepositie van Nederlandse zeehavens in potentie negatief beïnvloedt.

Cabotage

Redenering en bevinding

Cabotagevervoer langs de Britse kust staat het VK op dit moment toe, maar deze maakt geen onderdeel uit van de handels- en samenwerkingsovereenkomst. Cabotage langs de Britse kust door in Nederland geregistreerde zeeschepen voorziet in een zeer beperkt deel van het vervoerd gewicht van die schepen. We concluderen daarom dat een eventuele uitsluiting van cabotage de concurrentiepositie van Nederlandse reders niet of nauwelijks negatief zal beïnvloeden.

Meldingsverplichtingen bij havenaanlopen

Redenering

In de EU is op basis van richtlijnen en verordeningen voorgeschreven dat zeeschepen die aankomen in, of vertrekken uit, havens van de lidstaten gegevens (over de lading bijvoorbeeld) verstrekken aan verschillende autoriteiten. Zeeschepen die aankomen in, of vertrekken uit, havens van het VK hebben ook een meldingsplicht, maar dan op basis van een internationaal (IMO) verdrag. De redenering is dat het VK, door dit verschil in wetgevend kader, lagere informatievereisten kan opleggen aan zeeschepen, waardoor de administratieve lasten aan boord afnemen. Ten opzichte van Nederlandse zeehavens worden Britse havens daardoor wellicht aantrekkelijker.

Bevinding

Om de EU-richtlijnen en -verordeningen aangaande meldingsverplichtingen te ontwijken zouden zeeschepen alle havenaanlopen op het vasteland van de EU moeten vervangen door havenaanlopen in het VK. Een dergelijke verschuiving lijkt onwaarschijnlijk. Daarnaast is de eventuele extra gevraagde informatie via scheepsmeldingen op basis van EU-regels ten opzichte van wat gevraagd wordt op basis van IMO-regels beperkt. Het opvragen van een of enkele data-elementen minder maakt dan vrijwel niets uit voor de administratieve lasten. De concurrentiepositie van Nederlandse zeehavens wordt daardoor in potentie niet negatief beïnvloed door verschillen in wettelijke kaders aangaande meldingsverplichtingen.

Conclusie

3 van de 7 onderzochte concurrentieonderwerpen hebben in potentie een negatief effect op de concurrentiepositie van de Nederlandse maritieme sector. Voor Nederlandse zeehavens zijn dit de in het VK toegewezen Freeports, en eventuele verschillen tussen het VK en de EU in het beprijzen van CO_2-emissies door de zeescheepvaart. Voor de Nederlandse zeevaart gaat het om mogelijke veranderingen aan de Britse tonnageregeling en het Britse vlagregister. Van de overige 4 concurrentieonderwerpen wordt geen negatief effect verwacht.
Een potentieel negatief effect op de concurrentiepositie van de Nederlandse zeevaart of zeehavens bij genoemde onderwerpen betekent niet automatisch dat zich ook een verstoring van het gelijke speelveld voordoet. Of zo'n verstoring wel of niet speelt, is belangrijk omdat deze bepalend is voor de rol van de overheid. Als het gelijke speelveld niet wordt verstoord, dan is er niet automatisch een rol voor de overheid, en moet worden bekeken wat kan worden overgelaten aan de markt en wat het effect van wel ingrijpen is op andere beleidsdoelen. Als het gelijke speelveld wel wordt aangetast, dan is er een rol voor de Nederlandse overheid of de EU, en kan een geschil worden aangekaart.

Inhoud

Samenvatting 2

1 Introductie 8
1.1 Achtergrond 8
1.2 Doel en afbakening 9
1.3 Aanpak en leeswijzer 10

2 Gelijk speelveld en reactieruimte 11
2.1 Gelijk speelveld 11
2.2 Reactieruimte 11

3 Overzicht van concurrentieonderwerpen 12
3.1 Vrijhavens (Freeports) 12
3.2 Tonnageregeling en het Nederlandse vlagregister 15
3.3 Europees systeem voor emissiehandel (EU Emissions Trading System) 17
3.4 Ferryroutes tussen Ierland en het Europese vasteland 20
3.5 Havenstaatcontrole (Port State Control) 22
3.6 Overige concurrentieonderwerpen 23

4 Overzicht en conclusie 25

5 Literatuur 27

Bijlage A: Concurrentie om deep-seaschepen met feederlading 31

Colofon 32

1 Introductie

1.1 Achtergrond

Per 1 februari 2020 heeft het Verenigd Koninkrijk (VK) de Europese Unie (EU) verlaten. In de overgangsperiode van 11 maanden die daarop volgde, was er een 'standstill agreement', waarin het VK zich aan de EU-wet- en regelgeving bleef conformeren. Vanaf 1 januari 2021 schept een handels- en samenwerkingsovereenkomst het juridische kader voor de relatie tussen de EU en het VK. De overeenkomst beschrijft in grote lijnen de rechten en plichten voor beide partijen. Tegelijkertijd houdt de overeenkomst de mogelijkheid open om wijzigingen in te voeren, met divergentie van wet- en regelgeving tussen de beide partijen als mogelijk gevolg. Kader 1 schetst op hoofdlijnen wat er in de overeenkomst staat.

In de aanloop naar de nieuwe relatie per 1 januari 2021 zijn verschillende nieuwsberichten en rapporten verschenen die duiden op Britse beleidsvoornemens op maritiem vlak. Het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat (IenW) heeft behoefte aan kennis over de manieren waarop Britse beleidswijzigingen de concurrentiepositie van de Nederlandse zeevaart en zeehavens kunnen beïnvloeden. Ze heeft het Kennisinstituut voor Mobiliteitsbeleid (KiM) gevraagd hier onderzoek naar te doen. De kennis uit deze verkenning kan het Nederlandse maritieme beleid in relatie tot Brexit ondersteunen, en zodoende bijdragen aan de economische positie van de Nederlandse maritieme cluster. De kennis draagt daarmee bij aan de invulling van de Nederlandse Maritieme Strategie 2015-2025, en de Havennota. In dit laatste document staan wederkerigheid en gelijk speelveld in relatie tot Brexit expliciet benoemd.

Deze verkenning kan worden gezien als een vervolg op een eerdere KiM-studie naar de mogelijke gevolgen van Brexit voor de Nederlandse maritieme sector (Jonkeren, 2018). In dat onderzoek is, naast de effecten op de concurrentiepositie van de zeevaart en zeehavens, ook gekeken naar het handelseffect[4] op maritieme in- en uitgaande goederenstromen voor Nederlandse zeehavens. Dat handelseffect laten we in de huidige studie buiten beschouwing. Op het concurrentieaspect gaan we in deze verkenning juist dieper in dan in het eerdere onderzoek. Ten slotte is deze verkenning een momentopname. De conclusies zijn gebaseerd op wat er in de eerste helft van 2021 aan informatie en kennis beschikbaar was.

[4] Het handelseffect is het negatieve effect van Brexit op de handel tussen het VK en zijn handelspartners (waaronder Nederland) veroorzaakt door de introductie van tarifaire en non-tarifaire barrières.

Kader 1 Handels- en samenwerkingsovereenkomst EU-VK

De handels- en samenwerkingsovereenkomst tussen de EU en het VK bestaat uit 3 hoofdpijlers: een vrijhandelsovereenkomst, een partnerschap voor de veiligheid van burgers en een set afspraken over de governance van de samenwerking tussen EU en VK.

Vrijhandelsovereenkomst
De overeenkomst voorziet in nultarieven en -quota voor alle goederen die voldoen aan de oorsprongsregels. Goederen voldoen aan deze regels als ze geheel in de EU of het VK verkregen zijn of daar ten minste toereikend zijn bewerkt of verwerkt. Wel zullen douanecontroles van toepassing zijn op alle verhandelde goederen. In de vrijhandelsovereenkomst is ook afgesproken een gelijk speelveld tussen het VK en de EU voor mededinging te waarborgen. Zo zijn er gezamenlijke normen opgesteld voor de bescherming van sociale en arbeidsrechten, de strijd tegen klimaatverandering en oneerlijke concurrentie. De overeenkomst bevat ook afspraken over staatssteun om te voorkomen dat het VK en de EU handelsverstorende subsidies verlenen. Verder zijn er in de vrijhandelsovereenkomst afspraken gemaakt over onderwerpen als (personen)vervoer, energie, VK-deelname aan EU-programma's, fiscale transparantie, sociale zekerheid en onderzoek en innovatie.

Een justitiële samenwerking om de veiligheid van burgers te waarborgen
De EU en het VK willen een nauwe samenwerking tussen de nationale politiële en gerechtelijke instanties. Daarom is de overeenkomst voorzien van een nieuw kader voor rechtshandhaving en justitiële samenwerking. Hierbij moeten de rechten van de mens beschermd blijven zoals uiteengezet in het Europees Verdrag voor de rechten van de mens.

Overeenkomst inzake governance van het EU-VK-partnerschap
Gezien de omvang en complexiteit van de handels- en samenwerkingsovereenkomst tussen de EU en het VK is er een kader gecreëerd waarbinnen de overeenkomst kan worden toegepast en gecontroleerd. Zo wordt er een gezamenlijke partnerschapsraad opgericht, bestaande uit vertegenwoordigers van de EU en het VK, die ervoor zorgt dat de overeenkomst correct wordt toegepast. Binnen deze raad zullen onenigheden worden besproken. Kan geen oplossing gevonden worden, dan kan er een onafhankelijke arbitragecommissie worden opgericht om de zaak door middel van een bindende uitspraak te beslechten. Bindende handhavings- en geschillenbeslechtingsmechanismen zullen er daarnaast voor zorgen dat bedrijven en organisaties in de EU en het VK onder gelijke voorwaarden concurreren. Als een partij zich niet aan de afspraken houdt, mag de andere partij sectoroverschrijdende vergeldingsmaatregelen nemen.

Bron: Europa Decentraal (2021).

1.2 Doel en afbakening

We maken een kwalitatieve inschatting van het potentiële negatieve effect van Britse beleidswijzigingen op maritiem vlak (ten opzichte van EU wet- en regelgeving waar het VK tot aan januari 2021 aan gehouden was) op de concurrentiepositie van 2 onderdelen van de Nederlandse maritieme cluster: de zeevaart en de zeehavens. De andere onderdelen van de cluster hebben geen of een beperkte relatie met mobiliteit, of met het Verenigd Koninkrijk, en laten we daarom buiten beschouwing.[5] Een 'potentieel negatief effect' definiëren we als een negatief effect dat er nu niet is, maar in de toekomst misschien wel.

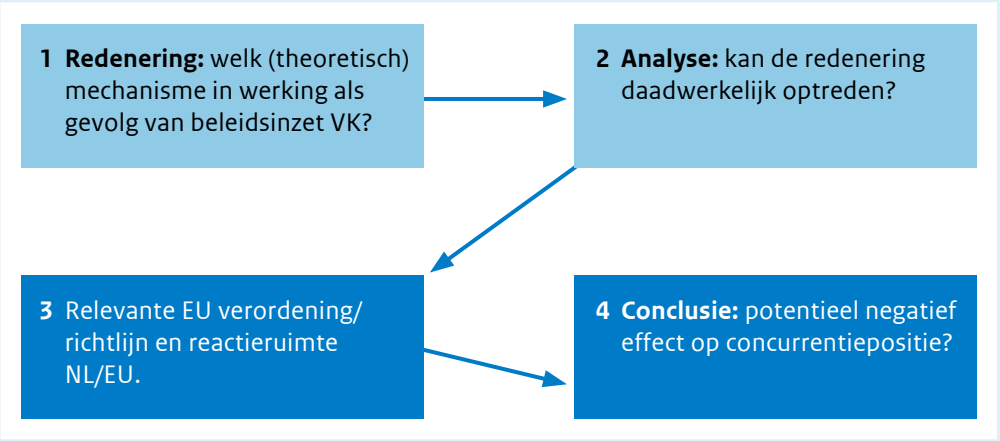
[5] De onderdelen van de Nederlandse maritieme cluster zijn maritieme dienstverlening, maritieme toeleveranciers, offshore, scheepsbouw, visserij, waterbouw, watersportindustrie, binnenvaart, zeescheepvaart en havens.

Onder de zeevaart verstaan we de handelsvaart, en meer specifiek de reders met schepen met een Nederlands belang.[6] De concurrentiepositie van de Nederlandse zeevaart betreft de aantrekkelijkheid van het vestigingsklimaat van Nederland voor zeevaartactiviteiten. De concurrentiepositie van de Nederlandse zeevaart ten opzichte van de Britse zeevaart wordt daarom bepaald door (1) het op de zeescheepvaart toegesneden fiscale regime (onder andere de tonnageregeling) en de regels en klantgerichtheid van het vlagregister van beide landen, en (2), de mate van gelijke markttoegang voor Nederlandse en Britse reders. Bij de concurrentiepositie van Nederlandse zeehavens gaat het om de aantrekkelijkheid voor schepen om Nederlandse zeehavens aan te doen en voor bedrijven als vestigingslocatie ten opzichte van Britse zeehavens.

1.3 Aanpak en leeswijzer

De eerste stap in deze verkenning is het identificeren van onderwerpen waarmee het VK mogelijk een concurrentievoordeel kan creëren voor zijn zeehavens en zeevaartsector. Hiervoor baseren we ons op 3 bronnen: (1) gesprekken met experts van de maritieme sector, (2) de Brexit-studie uit 2018 van het KiM (Jonkeren, 2018)[7], en (3) aanvullende literatuur.[8] Door verschillende bronnen te combineren vergroten we de kans om alle relevante onderwerpen te identificeren. In deze stap is met experts van de sector ook besproken wat de redenering is: hoe leidt een Britse beleidswijziging op een bepaald maritiem onderwerp mogelijk tot een concurrentienadeel?

In de tweede stap analyseren we kwalitatief of de redeneringen wel of niet daadwerkelijk kunnen optreden. In de derde stap kijken we welke EU-regels relevant zijn en waar de reactieruimte voor Nederland ligt. Ten slotte formuleren we per concurrentieonderwerp een conclusie. Figuur 1 geeft een schematische weergave van de aanpak. In het volgende hoofdstuk gaan we in op de begrippen 'gelijk speelveld' en 'reactieruimte'. In hoofdstuk 3 behandelen we de verschillende concurrentieonderwerpen. We doen dat langs de lijn van figuur 1.1. Ten slotte volgt hoofdstuk 4 met een conclusie.



Figuur 1.1 Schematische weergave van behandeling van de concurrentieonderwerpen

[6] Nederlands belang betekent dat een schip onder Nederlandse vlag vaart, het schip in Nederlands eigendom is, of vanuit Nederland gemanaged wordt (Nederlands beheer). De omvang van de Nederlandse zeevaart wordt bepaald door de omvang van de vloot met Nederlands belang (uitgedrukt in aantal schepen).

[7] De meeste concurrentieonderwerpen uit dat onderzoek komen terug in de huidige verkenning.

[8] Voor literatuur hebben we vooral geput uit niet-wetenschappelijke bronnen zoals krantenartikelen, rapporten van bepaalde (Britse) instanties, en nieuwsberichten op websites en in vakbladen.

2 Gelijk speelveld en reactieruimte

Voordat we de concurrentieonderwerpen bespreken, geven we eerst een toelichting op het begrip 'gelijk speelveld' in de context van de handels- en samenwerkingsovereenkomst. We doen dat omdat dit begrip een rol speelt bij meerdere concurrentieonderwerpen. Daarnaast geven we een toelichting op het begrip 'reactieruimte'.

2.1 Gelijk speelveld

Zoals aangestipt in kader 1 hebben de EU en het VK afgesproken om een gelijk speelveld voor mededinging te waarborgen. Dit gelijke speelveld is ook van toepassing op de maritieme sector. De gelijkespeelveldafspraken zien toe op onderwerpen zoals subsidies, arbeids- en sociale standaarden en milieu en klimaat. Een omschrijving van wat een gelijk speelveld is, vinden we in Van der Laan en Nentjes (2001): "level playing field requires that 'identical' producers should operate under a uniform legislative regime." Vrij vertaald naar de context van deze verkenning moeten zeehavens en reders uit de EU en het VK onder dezelfde regels opereren. Waar de precieze grenzen liggen tussen een gelijk en een ongelijk speelveld, zal echter moeten blijken uit de praktijk. Hierover kunnen meningsverschillen optreden tussen de EU en het VK omdat de handels- en samenwerkingsovereenkomst alleen afspraken op hoofdlijnen over mededinging bevat. Wanneer zo'n meningsverschil ontstaat, kan een van beide partijen een beroep doen op de zogenoemde Partnerschapsraad en zijn gespecialiseerde comités (BuZa, 2020). Deze raad ziet toe op de correcte implementatie, toepassing en interpretatie van de vastgelegde afspraken, en bespreekt geschillen tussen de verdragspartijen. Indien overleg niet leidt tot een gezamenlijk acceptabele uitkomst, dan kan een partij besluiten over te gaan tot geschillenbeslechting via arbitrage (BuZa, 2020).

2.2 Reactieruimte

Met reactieruimte bedoelen we dat Nederland tegenmaatregelen kan treffen in reactie op een Britse beleidswijziging. Als die reactieruimte er is op een bepaald concurrentieonderwerp, betekent dat niet automatisch dat de Nederlandse overheid een rol heeft. Bij ieder onderwerp moet eerst de vraag worden beantwoord of de beleidsinzet van het VK het gelijke speelveld wel of niet aantast. Als dat niet zo is, is er niet per definitie een rol voor de Nederlandse overheid. Dan moet een afweging worden gemaakt met andere aspecten: wat kan worden overgelaten aan de markt, en wat is de invloed van ingrijpen op andere beleidsdoelen dan het beschermen van de Nederlandse concurrentiepositie zoals leefbaarheid, duurzaamheid en veiligheid? Wordt het gelijke speelveld wel aangetast, dan kan de overheid (op EU- of nationaal niveau) een beroep doen op de Partnerschapsraad.

3 Overzicht van concurrentieonderwerpen

3.1 Vrijhavens (Freeports)

Introductie

Free Zones zijn gebieden binnen de geografische grenzen van een land maar buiten de douanegrenzen van dat land (Serwicka & Holmes, 2019; Web, 2020). Wanneer een Free Zone rondom een zeehaven of luchthaven ligt, dan heet deze een Freeport, ofwel vrijhaven. Voor een diepgaande analyse van het concept 'Freeport' verwijzen we naar Lavissière en Rodrigue (2017). Free Zones bestaan ook in de EU.[9] Deze zijn onderworpen aan Europese regels ten aanzien van staatssteun (Sunak, 2016; Webb, 2020). Volgens Sunak (2016) zijn de huidige Free Zones in de EU daardoor niet meer dan een plek voor opslag en warehousing in combinatie met eenvoudige douaneprocedures.

Freeports in het VK dienen de daar gevestigde bedrijven meer voordelen te bieden. Serwicka en Holmes (2019) noemen enkele algemene voordelen van Free Zones en Freeports:

1. Bedrijven in Freeports zijn over het algemeen vrijgesteld van het betalen van invoer- en uitvoerheffingen indien in de Freeport geïmporteerde grondstoffen en halfproducten op een later moment, na bewerking, weer worden geëxporteerd als finaal product.
2. Wanneer goederen vanuit een Freeport de binnenlandse markt in worden gebracht, dan moeten die heffingen alsnog betaald worden. Dit levert een cashflowvoordeel op omdat die heffingen op een later moment betaald worden. Daarnaast zijn invoerheffingen op finale producten soms lager dan die op de intermediaire inputs waaruit het finale goed is opgebouwd.
3. Versimpelde douaneprocedures (tijdsbesparing).
4. Extra beveiliging ten opzichte van 'gewone' zeehavens door de omheining om de Freeport.

Op 3 maart 2021 publiceerde de BBC een nieuwsbericht waarin staat dat de Britse regering 8 locaties heeft aangewezen als Freeport (BBC, 2021a). Op 20 april 2021 volgde de formele mededeling van de Britse overheid (Webb & Jozepa, 2021). Van de 8 Freeports hebben er 7 betrekking op zeehavengebieden en 1 op een luchthaven (zie figuur 3.1).[10] In dat artikel worden ook nog andere voordelen voor bedrijven genoemd dan hierboven: kortingen op 'property tax', en lagere premies op volksverzekeringen voor werkgevers. Eind 2021 moeten de Freeports operationeel worden (Webb & Jozepa, 2021).

[9] Nederland heeft ze niet. Zie EC (2021a) voor een lijst met Freeports in de EU.

[10] Die locaties zijn (BBC, 2021a): East Midlands Airport, Felixstowe en Harwich, Humber regio, Liverpool City regio, Plymouth, Solent, Thames, Teesside.

Figuur 3.1 De 8 aangewezen Freeport locaties in het VK. Bron: Express.[11]

Met deze Freeports wil de Britse overheid nieuwe industrie aantrekken (waterstofbedrijven bijvoorbeeld), banen voor hoogopgeleiden creëren, en 'broeinesten voor innovatie' maken (FD, 2021). Daarmee zullen Freeports achtergestelde regio's (waarin ze gelegen zijn) economisch kunnen helpen, zo is de gedachte. Dit roept de vraag op of Britse Freeports de concurrentiepositie van Nederlandse zeehavens kunnen aantasten.

Redenering

1 Door lagere belastingen, geen douaneprocedures, en goedkope arbeid in Britse Freeports kunnen de daar gevestigde bedrijven relatief goedkoop produceren.
2 Het vestigingsklimaat in Britse Freeports wordt aantrekkelijker ten opzichte van het vestigingsklimaat in Nederlandse zeehavens.
3 In Nederlandse zeehavens gevestigde productiebedrijven verhuizen naar Britse Freeports, of openen nieuwe bedrijfsvestigingen in een Britse Freeport in plaats van in een Nederlandse zeehaven.

[11] https://www.express.co.uk/news/politics/1455811/Brexit-live-EU-fishermen-jersey-fishing-ban-extension-blockade-Emmanuel-Macron-france

Analyse

In de aanloop naar 1 januari 2021 is een aantal Britse onderzoeken naar de effecten van Free Zones verschenen (Sunak, 2016; Serwicka & Holmes, 2019; Webb, 2020). Sunak (2016) stelt dat de introductie van Freeports in het VK in potentie 86.000 banen creëert.[12] Volgens McGrath (2021) kunnen de 8 aangekondigde Freeports 150.000 banen creëren. Daarentegen trekken Serwicka en Holmes (2019) en Swinney (2019a, b) deze aantallen in twijfel, op basis van de effectbeoordelingen die zij maakten van in het verleden geïntroduceerde Free Zones in de VS en in het VK. De resultaten van de effectbeoordelingen worden als relevant beschouwd voor het Freeportinitiatief van het VK (Swinney, 2019b).
Uit die beoordelingen blijkt ten eerste dat de achteraf gemeten toename van het aantal banen (ver) achterblijft bij de ex-anteschattingen. In de 24 Enterprise zones die in 2012 operationeel werden in het VK, bedroeg in 2017 de toename van het aantal banen 25% van het geschatte aantal (FD, 2021; Swinney, 2019b). Ten tweede bleek dat ten minste een derde van dat aantal banen geen nieuwe banen waren, maar het resultaat van het verschuiven van banen van buiten naar binnen de Enterprise Zones. Ten derde betrof het overgrote deel van de gecreëerde banen laaggeschoold werk.
Aansluitend op dit laatste punt bestaat in het VK discussie over het type industrie en het soort banen dat wordt gecreëerd door de nieuw aangekondigde Freeports. Waarom zouden innovatieve bedrijven zich vestigen in economisch achtergestelde gebieden zonder hoogopgeleid personeel (FD, 2021)? Daar lijkt een tegenstelling te zitten. Daarnaast wordt beweerd dat het voordeel van vrijgesteld zijn van heffingen bij de export van gerede producten naar 23 landen waarmee 'trade deals' zijn gesloten door het VK, niet van toepassing is voor bedrijven in de Freeports in het VK (Woodcock, 2021; BBC, 2021b; Pickard, 2021). Voor bedrijven elders in het VK is dat voordeel er wel. In de genoemde berichten wordt gesproken over een 'blunder' van de Britse onderhandelaars.

Uit een van de interviews kwam naar voren dat de geografische locatie van klanten en leveranciers van productiebedrijven gevestigd in Nederlandse havengebieden, een rol kan spelen bij de aantrekkingskracht die Freeports in het VK hebben op die bedrijven. Bevinden die klanten en leveranciers zich vooral in de EU, dan is het minder logisch om in een Britse Freeport te produceren. Goederen moeten dan immers in en uit de interne markt worden gebracht. Bevinden de klanten en leveranciers zich (vooral) buiten de EU, dan is het misschien gunstiger voor het bedrijf dat nu in een Nederlandse zeehaven gevestigd is, om zich in een Britse Freeport te vestigen. Dat geldt ook voor bedrijven met klanten en leveranciers buiten de EU die op zoek zijn naar een locatie voor een nieuwe vestiging. Het bedrijf kan dan mogelijk een aantal voordelen van Freeports, anders dan het niet betalen van in-en uitvoerheffingen, benutten.[13]

EU-regelgeving en -samenwerkingsovereenkomst

Het maken van uitzonderingen op het betalen van belasting, heffingen en volkspremies om bedrijven naar Freeports te trekken kan wellicht worden beschouwd als subsidies (staatssteun) die de concurrentie verstoren. In de EU moeten de regels voor Free Zones daarom in overeenstemming zijn met de regels voor EU-staatssteun, zoals opgenomen in EU Verordening 651/2014. Zoals aangegeven in kader 1, zijn in de handels- en samenwerkingsovereenkomst afspraken gemaakt over het verlenen van staatssteun. De vraag rijst of de toekomstige inrichting van de aangewezen Freeports in het VK in overeenstemming is met die afspraken. Ook wordt de vraag gesteld of een 'Singapore aan de Theems', waar veel kan en mag, wel kan worden geclassificeerd als 'eerlijke concurrentie' (FD, 2021).

[12] Sunak (2016) komt tot dit aantal door het aantal banen in Free Zones in de VS te delen door de beroepsbevolking van de VS en dat aandeel vervolgens te vermenigvuldigen met de beroepsbevolking van het VK.

[13] Het heffingenvoordeel zoals genoemd in de introducerende paragraaf van dit hoofdstuk over Vrijhavens moet niet worden overschat. Nederland hanteert een systeem van douanevergunningen die ook de mogelijkheid bieden voor een bedrijf om goederen in te voeren vanuit derde landen, te bewerken om waarde aan toe te voegen, en uit te voeren naar derde landen zonder heffingen te betalen.

Reactieruimte Nederland

Als er in de toekomst een meningsverschil ontstaat tussen Nederland en EU enerzijds en het VK anderzijds over het al dan niet ondermijnen van het gelijke speelveld door de Britse Freeports, dan kan Nederland aansturen op het inschakelen van het gespecialiseerde comité van de Partnerschapsraad dat hiervoor aan de lat staat. Afhankelijk van welke voordelen Freeports in welke mate gaan bieden, kan worden bepaald of, en wanneer, zo'n toets er moet komen. Een punt van aandacht is dat de gespecialiseerde comités, waaronder die op gebied van gelijk speelveld, nog moeten worden opgericht (EU, 2020, p.26).

Ten slotte biedt EU Verordening 2017/1084 mogelijkheden om staatssteun aan zeehavens te verlenen (IenW, 2017). Op basis van deze verordening is publieke bekostiging van de aanleg, vervanging of opwaardering van haveninfrastructuur, toegangsinfrastructuur en baggerwerkzaamheden onder voorwaarden toegestaan. Indirect kan dat voordelen opleveren voor bedrijven gevestigd in het havengebied, omdat die investeringen bijvoorbeeld resulteren in logistieke verbeteringen voor die bedrijven. Dit kan mogelijk tegenwicht bieden aan de voordelen die Freeports bieden.

Conclusie

Doordat de Britse overheid 7 zeehavengebieden heeft aangewezen als Freeport, is er staand beleid op dit onderwerp. Het is de bedoeling dat deze Freeports voordelen bieden aan bedrijven die zich daar vestigen. Enkele voordelen zijn echter ook van toepassing in Nederlandse zeehavens. Tevens is er onderzoek dat de door de Britse politiek genoemde positieve economische effecten van Freeports stevig bekritiseert. We concluderen dat Freeports in potentie van invloed zijn op de concurrentiepositie van Nederlandse zeehavens, maar we achten het niet waarschijnlijk dat er grote verschuivingen van bedrijven vanuit Nederlandse zeehavens zullen optreden. Het monitoren van hoe de Freeports zich ontwikkelen in de (nabije) toekomst kan meer zicht geven op de invloed die zij hebben op de concurrentiepositie van Nederlandse zeehavens.

3.2 Tonnageregeling en het Nederlandse vlagregister

Introductie

Tonnageregeling

Een belangrijke fiscale regeling in het Nederlandse zeevaartbeleid is de tonnageregeling voor zeeschepen. Dat is een winstbelastingregime waarbij de winst uit zeescheepvaart op forfaitaire wijze wordt berekend, en is gebaseerd op het nettotonnage van het zeeschip dat voor de regeling in aanmerking komt. De hoofdvoorwaarde voor een reder om een zeeschip onder de Nederlandse tonnageregeling te brengen is dat het schip een EU- of EER-vlag moet voeren.[14] De tonnagebelasting biedt onder normale marktomstandigheden een substantieel voordeel, maar is ook verschuldigd als er verlies wordt geleden (Nienhuis, 2014). Bijna alle Europese maritieme landen, en ook het VK en landen elders in de wereld, hebben een tonnageregeling.

Nederlandse vlag

Als een reder zijn schip onder de Nederlandse vlag wil laten varen, dan moet dat schip eerst worden ingeschreven in het Nederlandse vlagregister. Een schip met de Nederlandse vlag moet voldoen aan (hoge) internationale standaarden met betrekking tot veiligheid, milieu en werkomstandigheden (PWC, 2020). De Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT) voert deze vlaggenstaatcontrole uit. Het voordeel hiervan voor het schip is dat zeehavens wereldwijd minder snel scheepsinspecties uitvoeren (havenstaatcontrole). De vloot onder Nederlandse vlag besloeg in 2015 ongeveer 55% van de vloot onder Nederlands belang (Wortelboer-van Donselaar & Jonkeren, 2016).[15]

[14] Op deze hoofdvoorwaarde bestaan uitzonderingen (zie artikel 3.22 lid 6 Wet Inkomstenbelasting (Overheid, 2021)).
[15] De 55% is berekend met de achterliggende data bij Wortelboer-van Donselaar en Jonkeren (2016).

Ontwikkelingen VK
Door de met Brexit gepaard gaande onzekerheid voor reders, heeft het VK in de jaren voorafgaand aan 2021 een derde van het aantal schepen onder Britse vlag verloren (Foster & Pickard, 2020; Saul, 2019). Dit ondanks dat het VK sinds 2019 een bredere groep reders in aanmerking laat komen voor haar vlagregister (Norton Rose Fulbright, 2019).

Redenering

Het aantrekkelijker maken van het Britse vlagregister en de Britse tonnageregeling door de Britse overheid kan ertoe leiden dat reders voor nieuwe in de vaart te brengen schepen wellicht eerder kiezen voor de Britse vlag en Brits beheer dan de vlag van, of beheer vanuit een ander land, zoals Nederland. Daarnaast kunnen reders met schepen onder Nederlandse vlag in de verleiding komen om deze om te vlaggen naar de Britse vlag. Dat kan op termijn ten koste gaan van beheers- en managementactiviteiten in Nederland (PWC, 2020). Daarmee dalen de toegevoegde waarde en de werkgelegenheid van de Nederlandse maritieme cluster.[16]

Analyse

In verschillende nieuwsberichten worden Britse plannen op het gebied van vlagregister en tonnage-regeling geopperd (Foster & Pickard, 2020; Maede, 2019, 2020). Het niet langer onderhevig zijn aan EU-staatssteunregels wordt expliciet genoemd als aanleiding voor de plannen. Een eerste, gelekt plan is dat de Britse overheid de kosten voor de opleiding van matrozen gaat betalen.[17] Hoe dat plan precies vorm moet krijgen, wordt niet toegelicht.[18] Een tweede plan is om het vlagvereiste te versoepelen voor reders die gebruik willen maken van de Britse tonnageregeling (Foster & Pickard, 2020). Ten derde bericht het UK Ship Register over een upgrade van zijn registratiesysteem. Zo kan registratie van nieuwe schepen geheel online plaatsvinden. Op de lange termijn vermindert het systeem de hoeveelheid administratie en versnelt het allerlei processen voor eigenaren van onder de Britse vlag geregistreerde schepen (UKSR, 2020). Dit betekent een betere service aan de klant (de reder). De verbetering van het UK Ship Register is overigens geen verstoring van het gelijke speelveld en is gewoon toegestaan in de EU.[19] Mogelijk is de upgrade wel een reactie op het uitvlaggen van Britse schepen als gevolg van de met Brexit gepaard gaande onzekerheid voorafgaand aan 2021. In hoeverre schepen met een Nederlands belang, en reders die voor nieuwe schepen een vlagkeuze en een keuze voor de locatie van het beheer moeten maken, gevoelig zijn voor de hierboven beschreven, en andere, initiatieven is op voorhand niet te zeggen. Maar mogelijk geeft een optelsom van verschillende kleine voordelen uiteindelijk de doorslag.

EU-regelgeving en -samenwerkingsovereenkomst

De communautaire richtsnoeren voor staatssteun voor het zeevervoer zijn te vinden in Mededeling C(2004) 43 van de Europese Commissie. In deel 2 staat: “Steunregelingen mogen niet ten koste gaan van de economie van andere lidstaten en er moet worden aangetoond dat zij niet in zodanige mate tot concurrentieverstoring tussen de lidstaten leiden dat het gemeenschappelijk belang wordt geschaad”. Het VK is hier niet meer aan gebonden, en hoeft daarom een eventuele wijziging aan de tonnage-regeling niet meer aan te melden in Brussel. In de handels- en samenwerkingsovereenkomst zijn echter ook afspraken gemaakt over het verlenen van staatssteun.

---

[16] Op basis van de gegevens in Van den Bossche et al. (2020) hebben we berekend dat het aandeel van de zeevaart in de totale toegevoegde waarde van de maritieme cluster ongeveer 8% is. Voor het aantal werknemers is dat aandeel 4%. Minder schepen in Nederlands beheer betekent minder banen in de Nederlandse zeevaart. Daarmee daalt ook de toegevoegde waarde van de zeevaart voor de Nederlandse economie. Naast het directe effect kunnen er indirecte effecten optreden in andere segmenten van de maritieme cluster. Zo is het merendeel van de vloot onder Nederlandse vlag in Nederland gebouwd, uitgerust, en gefinancierd (Zuidberg et al., 2016).

[17] Dit is in de EU toegestaan volgens de ‘Communautaire richtsnoeren betreffende staatssteun voor het zeevervoer’ (EU, 2004). Maar indien de Britse overheid de opleidingskosten in het verleden niet betaalde, en dat in de toekomst wel gaat doen, dan kan dat vanuit Nederlands perspectief worden gezien als een concurrentienadeel.

[18] Mogelijk als lokkertje in ruil voor het registeren van een schip in het Britse register.

[19] De upgrade was ook al gerealiseerd voor het einde van de overgangsperiode op 1 januari 2021.

Reactieruimte Nederland

De stappen die het Britse register heeft gezet met het verbeteren van de service aan zijn klanten, lijkt op wat Nederland voor ogen heeft met de mogelijke oprichting van een maritieme autoriteit (NT, 2021). 'Mogelijk' omdat nog niet vaststaat dat die autoriteit er komt; voor het einde van 2021 volgt een definitief besluit hierover (TK, 2021). De gedachte achter de maritieme autoriteit is om activiteiten die verband houden met de Nederlandse scheepsvlag meer te centreren en de dienstverlening te verbeteren. Dit moet het gebruik van de Nederlandse vlag op zee bevorderen. De oprichting van de autoriteit is een advies van Price Waterhouse Coopers aan het ministerie van IenW (zie TK, 2020) en is uitgewerkt in PWC (2020).

Daarnaast kan Nederland, wanneer het van mening is dat het VK op het gebied van tonnageregeling en vlagregister tornt aan de afspraken over gelijk speelveld zoals vastgelegd in de handels- en samenwerkingsovereenkomst, zich wenden tot de Partnerschapsraad (zoals ook voorgesteld bij het concurrentieonderwerp 'Freeports').

Conclusie

Met het upgraden van het UK Ship Register zet het VK een eerste stap op weg naar een aantrekkelijker Britse vlag. Verder heeft de Britse overheid geen beleidswijzigingen openbaar gemaakt. Wel zijn er nieuwsberichten over vermeende beleidsvoornemens die betrekking hebben op de Britse tonnageregeling. Dit kan erop duiden dat het VK nadenkt over hoe de tonnageregeling aantrekkelijker te maken. Vanwege het belang van het vlagregister en de tonnageregeling voor (de omvang van) de Nederlandse zeevaart, en de berichtgeving over mogelijke Britse beleidsvoornemens identificeren we dit concurrentieonderwerp als potentieel van invloed op de concurrentiepositie van de Nederlandse zeevaart.[20] Door de ontwikkelingen op het Britse beleidsfront op het gebied van tonnageregeling en scheepsregister te monitoren kan de impact in de toekomst waarschijnlijk beter worden ingeschat.

3.3 Europees systeem voor emissiehandel (EU Emissions Trading System)

Introductie

De Europese Commissie heeft recent een voorstel voor het opnemen van de zeescheepvaart in het brede[21] Europees systeem voor emissiehandel (EU ETS) gepubliceerd (EC, 2021b). Dit is een onderdeel van het 'fit for 55' klimaatpakket. Toepassing van de EU ETS op de zeescheepvaart betekent dat zeeschepen een prijs gaan betalen voor iedere ton CO_2 die ze uitstoten (Defour & Afonso, 2020). In dat onderzoek worden 3 opties genoemd voor de geografische dekking van het EU ETS:

1. Een extra-EER-full-scope-optie: 100% van de CO_2-emissies van reizen van, naar en tussen zeehavens van de Europese Economische Ruimte (EER) alsmede 100% van de CO_2-uitstoot tijdens het stilliggen in die zeehavens.
2. Een extra-EER-semi-full-scope-optie: 100% van de CO_2-emissies van reizen tussen zeehavens van de EER alsmede 100% van de CO_2-uitstoot tijdens het stilliggen in die zeehavens, en 50% van de CO_2-emissies van reizen van en naar zeehavens van de EER.
3. Een intra-EER-scope: deze dekt de CO_2-emissies van alleen de intra-EER-reizen en 100% van de CO_2-uitstoot tijdens het stilliggen in zeehavens in de EER.

[20] Een nuancering hierbij is dat de concurrentie tussen landen om rederijen te binden mondiaal is. Beleidswijzigingen om een register of tonnageregeling aantrekkelijker te maken zijn aan de orde van de dag in de internationale zeevaart. In deze verkenning ligt de focus echter op alleen het VK.

[21] Met het brede systeem bedoelen we het ETS waar de energiesector en de grote industrieën al in zitten.

Het wetsvoorstel van de Europese Commissie gaat uit van de 2e optie. De wetgeving zou in 2023 van kracht moeten worden, waarbij de zeevaart in 4 jaar tijd geleidelijk ingroeit, tot 100% van zijn emissies in het 4e jaar. "Zou" omdat het nog om een voorstel gaat. Voordat EU ETS voor de zeescheepvaart wetgeving wordt, moeten het Europese Parlement en de Europese Raad (oftewel de lidstaten) er mee instemmen. De inrichting van EU ETS voor de zeescheepvaart zou daarmee nog kunnen veranderen. Omdat zeehavens in het VK sinds 1 januari 2021 buiten de EU liggen, bekijken we of het VK op dit punt in de toekomst een concurrentievoordeel kan behalen.

Redenering

Uitgaande van 1 van de 2 extra-EU-scope-opties, zouden zeeschepen die Nederlandse zeehavens aanlopen kunnen proberen om het EU ETS op de volgende manieren te ontwijken:

1. Indien het VK de zeescheepvaart niet onder een vorm van ETS schaart, wat nog maar de vraag is[22], wordt de CO_2-uitstoot van reizen van zeeschepen tussen een niet-EER-haven en een zeehaven in het VK niet beprijsd.
2. Dit kan tot gevolg hebben dat zeeschepen die vanuit een ver weg gelegen niet-EER-haven (in China bijvoorbeeld) en die normaal gesproken direct naar een Nederlandse zeehaven varen, na implementatie van het EU ETS eerst een Britse zeehaven aandoen alvorens een Nederlandse te bezoeken. Bij vertrek vanuit een Nederlandse zeehaven en een verre bestemming doet een schip eerst een Britse zeehaven aan alvorens koers te zetten naar die bestemming.
3. Na het laden of lossen van minimaal 1 container in een Britse zeehaven valt het deel van de reis tussen het VK en de niet-EER-haven niet onder het EU ETS (EC, 2021b). Alleen voor het relatief korte stukje tussen Nederland en het VK moet dan een bedrag voor de CO_2-emissies worden betaald (Defour & Afonso, 2020).

Deze redenering laat zien dat het maken van een ETS-ontwijkende stop minder voor de hand ligt in geval van een intra-EER-scope, omdat de besparing op CO_2-kosten door de kortere afstanden dan lager is.

Analyse

De vraag is of bovenstaande redenering ertoe leidt dat Nederlandse zeehavens lading verliezen aan Britse zeehavens. Volgens een case study in Defour en Afonso (2020) is er, bij een CO_2-prijs tot €170-€180/ton CO_2, nauwelijks risico dat de scheepseigenaar of huurder de CO_2-beprijzing voor reizen van en naar Rotterdam zal ontwijken.[23] Immers, het extra aandoen van een haven in het VK (Southampton in de case study) brengt extra kosten met zich mee, zoals kosten van extra brandstof en wachten in de haven. Die kosten zijn al snel hoger dan de baten van het uitsparen van de CO_2-kosten. Ze verwachten dan ook dat het EU ETS nauwelijks zal worden ontweken.
En zelfs als deep-seaschepen met lading die voor het overgrote deel is bestemd voor het Europese vasteland, wel een ETS-ontwijkende stop maken in het VK, leidt dat niet tot een verlies van overslag in Nederlandse zeehavens. Ze zullen die lading immers in Nederlandse zeehavens moeten blijven lossen.

[22] Op 3 december 2020 heeft de Britse premier een ambitieus CO_2-emissiereductiedoel gepresenteerd. Het plan richt zich op een afname van ten minste 68% in 2030 ten opzichte van 1990 (GOV.UK, 2021), wat internationaal gezien vrij ambitieus is. In dat bericht wordt vermeld dat emissies van 'international shipping' geen onderdeel uitmaakt van dat plan, maar dat het VK multilaterale acties om die emissies te verminderen wel steunt.

[23] In een 2-gradenscenario kan de CO_2-prijs in 2030 oplopen tot €100-€500/ton (CPB, 2016).

Dit ligt mogelijk anders voor deep-seaschepen met lading die voor een deel voor het VK is bestemd, en die nu Rotterdam aanlopen (en daarnaast bijvoorbeeld nog Antwerpen en Hamburg). Het deel van de lading voor het VK wordt vervolgens gefeederd.[24] Deze schepen kiezen er mogelijk voor om in plaats van Rotterdam een zeehaven in het VK aan te doen. Deze grote schepen sparen het CO_2-bedrag op het intercontinentale traject dan uit. Het deel van de lading bestemd voor Rotterdam wordt vervolgens vanuit het VK gefeederd door short-seaschepen.[25] Alleen over die relatief korte afstand wordt de CO_2-uitstoot dan beprijsd. De feederbeweging gaat in dit geval in omgekeerde richting. De vraag is in hoeverre deze verschuiving mogelijk is omdat de kosten van het feederen mogelijk stijgen, afhankelijk van het deel van de lading dat is bestemd voor het VK en voor Rotterdam.[26] Een andere mogelijkheid is dat het deep-seaschip een extra haven aanloopt. We verwijzen naar bijlage A voor een visualisatie van de verschillende situaties.
Relevant voor de concurrentiepositie van de Nederlandse zeevaart is dat de EU ETS-regeling vlagneutraal is. Dat wil zeggen dat ze geldt voor alle vlaggen waaronder zeeschepen varen, dus ook de Britse en de Nederlandse. De concurrentiepositie van Nederlandse reders ten opzichte van Britse reders verandert daardoor niet.

EU-regelgeving en -samenwerkingsovereenkomst

De relevante EU-regelgeving is Richtlijn 2003/87/EG 'tot vaststelling van een regeling voor de handel in broeikasgasemissierechten binnen de EU'. De zeescheepvaart maakt hier nog geen onderdeel van uit. In de handels- en samenwerkingsovereenkomst is opgenomen dat beide partijen (EU en VK) zich committeren aan de strijd tegen klimaatverandering, zoals vastgelegd in het akkoord van Parijs (BuZa, 2020). Daarnaast staat in de overeenkomst genoemd dat beide partijen zullen samenwerken op het gebied van CO_2-beprijzing.[27] Indien de EU de zeescheepvaart onderbrengt onder het ETS, en het VK geen soortgelijke stap zet, gaan de wetgevende kaders op dit vlak divergeren. Een verstoring van het gelijke speelveld is op dit onderwerp daarom mogelijk.

Reactieruimte Nederland

De handels- en samenwerkingsovereenkomst voorziet in een verbintenis voor de EU en het VK om samen te werken op het gebied van handelsgerelateerde aspecten van klimaatverandering, en om samen te werken met de International Maritime Organisation (IMO) bij het verminderen van de uitstoot van broeikasgassen (Norton Rose Fulbright, 2021). Bij de invoering van het EU ETS in de zeescheepvaart kunnen Nederland en de EU het VK wijzen op de teksten over de strijd tegen klimaatverandering en CO_2-beprijzing in de overeenkomst, en zo druk uitoefenen op het VK om mee te doen.

---

[24] Feedervervoer is het voor- en natransport binnen Europa, in aansluiting op een intercontinentaal (deep sea) traject (TK, 1999). Feederlading is dus afkomstig van buiten Europa. Shortsea kenmerkt zich door vervoer van goederen met een herkomst en bestemming binnen Europa (PoR, 2021a). Van alle deep-seacontainervervoer naar Rotterdam wordt ongeveer 17% gefeederd naar het VK (PoR, 2021b).

[25] En ook wat nu vanuit Rotterdam naar andere landen wordt gefeederd, wordt dan vanuit het VK gefeederd.

[26] Neem bijvoorbeeld een deep-seaschip met lading die voor 30% is bestemd voor Rotterdam, 50% voor andere EU-zeehavens, en 20% voor het VK. Door het ontwijken van ETS stopt het schip in het VK, Antwerpen, en Hamburg, in plaats van in Rotterdam, Antwerpen en Hamburg. Hierdoor moet 30% van de lading gefeederd worden, in plaats van de eerdere 20%.

[27] Kanttekening is dat in de handels-en samenwerkingsovereenkomst de zeevaart niet staat genoemd als een van de sectoren die onder ETS zou moeten vallen.

Conclusie

Gezien de klimaatambities van het VK en gezien de in de handels- en samenwerkingsovereenkomst voorgenomen samenwerking op het vlak van CO_2-beprijzing, is het mogelijk dat het VK besluit om de CO_2-uitstoot van de zeescheepvaart die zijn havens aanloopt te beprijzen. Gebeurt dat niet, dan ligt de huidige CO_2-prijs (per eind juni 2021 ongeveer €50/ton (EMBER, 2021)) nog ruim onder de CO_2-prijs vanaf het punt waar de hierboven beschreven redenering kan optreden. Komt de CO_2-prijs toch boven die grens uit, en maken deep-seaschepen met lading voor het Europese vasteland daardoor een ETS-ontwijkende stop in het VK, dan nog zal dat niet leiden tot een verslechtering van de concurrentiepositie van Nederlandse zeehavens. De lading moet immers in havens op dat vasteland worden gelost. Deep-seaschepen met lading voor het VK, die nu een Nederlandse zeehaven aanlopen, waarna het ladingdeel voor het VK wordt gefeederd, kunnen switchen naar een Britse zeehaven. Een andere mogelijkheid is dat het deep-seaschip een extra haven aanloopt waardoor er minder hoeft te worden gefeederd vanuit Nederlandse zeehavens. De vraag is of de uitsparing van CO_2-kosten dan opweegt tegen de extra kosten van feederen of omvaren. Bij een veel hogere CO_2-prijs (ten opzichte van de huidige prijs) en een extra-EER scope van EU-ETS is dat misschien het geval. We kunnen daarom niet uitsluiten dat het opnemen van de zeevaart in het EU ETS in potentie een negatieve invloed heeft op de concurrentiepositie van Nederlandse zeehavens.

3.4 Ferryroutes tussen Ierland en het Europese vasteland

Introductie

Sinds 1 januari 2021 ligt er een douanegrens tussen Noord-Ierland en de rest van het VK, en zijn er douaneposten in de ferryhavens. De controles op die locaties hebben geleid tot vertragingen voor vrachtauto's die via de zogenoemde Britse landbrug goederen vervoeren tussen Ierland en het Europese vasteland (NOS, 2021). Grote Ierse ondernemingen zijn daardoor geswitcht naar directe ferryroutes tussen Ierse havens en vooral Franse havens. Pre-Brexit verliep van alle Ierse export ongeveer 53% via de Britse landbrug. Vega et al. (2018) vinden met hun empirische onderzoek onder Ierse exporteurs dat veranderingen in het 'kwaliteitsniveau' van de route via de Britse landbrug de kans op gebruik van de directe ferryroute met 14% kunnen doen stijgen. Zij melden dat voor de export van Ierland naar Nederland gebruik wordt gemaakt van de Britse landbrug. De haven van Rotterdam liet weten op het moment van schrijven één directe ferryverbinding met Ierland te hebben. Het overgrote deel van de ferrylading tussen Nederland en Ierland gaat via de Britse landbrug.

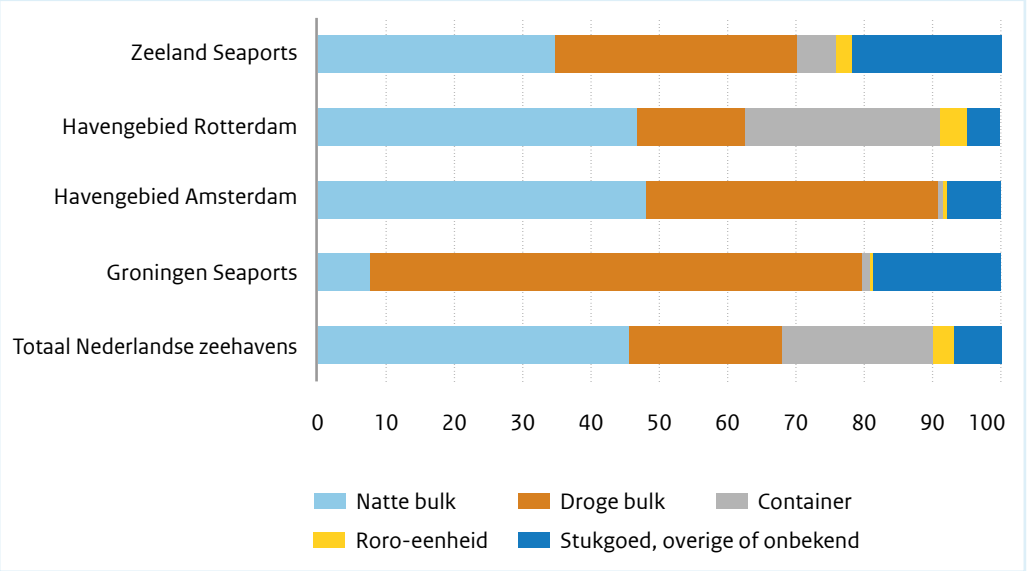
Redenering

In het geval van de directe route liggen Franse en Belgische zeehavens geografisch gezien gunstiger dan Nederlandse zeehavens. Mogelijk verschuift daarmee een deel van de lading vanuit Ierland die voorheen via de Britse landbrug en Nederlandse zeehavens naar het Europese vasteland werd gebracht, en wordt deze voortaan via Belgische en Franse zeehavens verscheept.

Analyse

Dit onderwerp heeft meer betrekking op de concurrentie tussen Nederlandse zeehavens en andere havens op het Europese vasteland dan tussen Nederlandse en Britse zeehavens. In hoeverre bovenstaande redenering de concurrentiepositie van Nederlandse havens raakt, is afhankelijk van meerdere factoren:

1. Het aandeel van de totale lading die in Nederlandse zeehavens wordt verwerkt en dat voortkomt uit het ferryvervoer van en naar Ierland (via de Britse landbrug). Als dat aandeel klein is, is het effect van een verschuiving ook klein. Figuur 3.2 verschaft zicht op dit punt. Ferryvervoer is Roll-on Roll-off-vervoer (RoRo). Uit de figuur blijkt dat maar een zeer beperkt deel van het totale gewicht dat in de Nederlandse zeehavens werd verwerkt, in 2019 voortkomt uit RoRo-vervoer (3% voor alle Nederlandse zeehavens samen). Het RoRo-vervoer met Ierland is weer een deel van die 3%. Dit concurrentieonderwerp heeft daarom betrekking op een zeer beperkt deel van de overslag in Nederlandse zeehavens.



Figuur 3.2 Soorten goederen in Nederlandse zeehavens 2019. Bron: CBS (2021).

2 De mate waarin de totale ketenkosten via een directe ferryverbinding via Franse en Belgische zeehavens naar het achterland van Nederlandse zeehavens lager zijn dan de totale ketenkosten via Nederlandse zeehavens (met een directe ferryverbinding of (met vertraging) via de Britse landbrug. Aanvullend onderzoek is nodig om hier zicht op te krijgen.
3 De duur van de periode waarin het goederenvervoer via de Britse landbrug een mindere kwaliteit heeft. Indien de efficiëntie van de douanecontroles in ferryhavens verbetert, switchen exporteurs mogelijk weer terug naar de Britse landbrugroute. De experts gaven in de interviews aan dat die efficiëntie wel eens snel zou kunnen verbeteren.

EU-regelgeving en -samenwerkingsovereenkomst

Niet van toepassing.

Reactieruimte Nederland

Mogelijk kunnen aanbieders van directe ferryverbindingen tussen Ierland en Nederland het deel van de ferrylading tussen deze landen overnemen, waardoor de Britse landburg onaantrekkelijk wordt.[28]

Conclusie

Om een opeenstapeling van redenen verwachten we dat dit onderwerp de concurrentiepositie van de Nederlandse zeehavens in potentie niet beïnvloedt. Ten eerste is ferrylading verantwoordelijk voor een zeer beperkt deel van de totale overslag in Nederlandse zeehavens. Daarnaast kunnen de douane-controles in Britse ferryhavens naar verloop van tijd efficiënter worden, toont empirisch onderzoek aan dat de kans om van route te switchen relatief klein is, en is het de vraag of de totale ketenkosten via Franse en Belgische zeehavens lager zijn dan die via Nederlandse zeehavens.

[28] Dit betreft een commerciële afweging door marktpartijen.

3.5 Havenstaatcontrole (Port State Control)

Introductie

Het VK is, net als andere zeevaartnaties, gebonden aan internationale verdragen, en daaraan gerelateerde codes van de IMO. Voor veiligheid is dat bijvoorbeeld SOLAS[29], voor beveiliging de ISPS-code[30], voor milieu MARPOL[31], en voor opleiding en diplomering STCW.[32] Havenstaatcontrole monitort en controleert de naleving van die internationale maritieme verdragen om een duurzaam maritiem transportsysteem te bevorderen. Controle op de naleving van de internationale verdragen is in eerste instantie de taak van de vlaggenstaat. Omdat de inspecties van sommige vlaggenstaten tekortschieten, is in 1982 de Paris Memorandum of Understanding (Paris MoU) opgericht. Dat is een organisatie van 27 voornamelijk Europese landen die tot doel heeft het gebruik tegen te gaan van schepen die niet of nauwelijks voldoen aan de internationale normen op gebied van milieu, veiligheid, beveiliging, en werkomstandigheden (Paris MoU, 2021). De scheepsinspecties worden uitgevoerd in de 'port of call' (Akyurek & Bolat, 2020). Het VK is lid van de Paris MoU. Naast havenstaatcontrole op basis van de Paris MoU, bestaat er voor EU-lidstaten de Richtlijn 2009/16/EG (EU, 2009) betreffende havenstaatcontrole. Deze richtlijn stelt dat concurrentievervalsing te voorkomen is met een geharmoniseerde aanpak om de EU-lidstaten de internationale normen te doen naleven ten aanzien van schepen die in hun wateren varen en hun havens gebruiken.

Redenering

De Paris MoU is een samenwerkingsverband. De maritieme autoriteiten van de aangesloten landen zijn niet juridisch gebonden aan de inspectievoorwaarden daarvan. Tegelijkertijd zou het VK de geharmoniseerde aanpak van Richtlijn 2009/16/EG kunnen loslaten, bijvoorbeeld op het gebied van de jaarlijkse inspectieverplichting die EU-lidstaten hebben.[33] Soepeler inspecties in het VK leiden er mogelijk toe dat schepen kiezen voor een havenaanloop in het VK in plaats van in Nederland.

Analyse

Het voordeel van soepeler inspecties is alleen van toepassing op deep-seaschepen die lading vervoeren naar een Nederlandse zeehaven (en eventueel ook andere EU zeehavens) waarvan een deel vervolgens naar het VK wordt gefeederd.[34] Die schepen moeten dan wel alle havenaanlopen op het vasteland van de EU vervangen door havenaanlopen in het VK. Dat is onwaarschijnlijk gezien de extra feederkosten die daarmee gepaard gaan. Daarnaast is de EU-richtlijn verankerd in de Britse nationale wetgeving omtrent havenstaatcontrole en de Britse Maritime and Coastguard Agency (MCA) heeft laten weten niet de intentie te hebben om die richtlijn te vervangen (Olser, 2019). De Paris MoU verwacht niet dat het VK het samenwerkingsverband zal verlaten en minder zal gaan inspecteren op bezoekende buitenlandse schepen of de inspecties minder strikt toe zal gaan passen.[35] Als land met een sterke maritieme traditie en als gastland voor de IMO heeft het VK heel wat te verliezen. Daarnaast merkten de geïnterviewde experts op dat zeehavens die een stap terugzetten op het gebied van bijvoorbeeld veiligheid en milieu, het risico lopen op imagoschade. In lijn hiermee concluderen Parola en Coppola (2011) dat hoge eisen en maatstaven op het gebied van beveiliging de zeehavens juist voordelen kunnen opleveren. Gebruikers van zeehavens, zoals verladers en scheepseigenaren, beschouwen hoge beveiligingseisen als een teken van betrouwbaarheid en zouden uitgebreide inspecties op het gebied van beveiliging in het kader van havenstaatcontrole dan juist waarderen. Ten slotte is er nog het risico dat soepelere inspecties ertoe kunnen leiden dat een slecht schip de veiligheid of het milieu in of nabij een Britse zeehaven schaadt.

---

29 International convention for the Safety Of Life At Sea, heeft betrekking op zeeschepen.
30 International Ship and Port facility Security code, heeft betrekking op zeeschepen en zeehavens.
31 International Convention for the Prevention of Pollution from ships, heeft betrekking op zeeschepen.
32 International Convention on Standards of Training, Certification and Watchkeeping for Seafarers, heeft betrekking op zeeschepen.
33 De richtlijn schrijft voor dat een lidstaat alle schepen van een bepaalde prioriteitsklasse moet inspecteren. Daarnaast moet een lidstaat jaarlijks een minimum aantal inspecties uitvoeren. Zie artikel 5 van de richtlijn.
34 Lading aan boord van zeeschepen bedoeld voor alleen de EU, moet in EU-havens worden afgeleverd.
35 Voor dit onderwerp is contact geweest met de Paris MoU.

EU-regelgeving en -samenwerkingsovereenkomst

Relevant is hier Richtlijn 2009/16/EG van het Europees Parlement en de Europese Raad betreffende havenstaatcontrole.

Reactieruimte Nederland

Niet van toepassing.

Conclusie

Gezien de eerder uitgesproken intentie van de Britse MCA, de verwachting van de Paris MoU, het imagoaspect en het feederaspect, concluderen we dat het onderwerp havenstaatcontrole in potentie geen negatief effect heeft op de concurrentiepositie van Nederlandse zeehavens.

3.6 Overige concurrentieonderwerpen

Voor een aantal concurrentieonderwerpen die aan bod kwamen tijdens de gesprekken met de experts, was al snel duidelijk dat de invloed van Brexit op de concurrentiepositie van de Nederlandse zeehavens of zeevaart waarschijnlijk nihil is. Volledigheidshalve bespreken we ze hier in verkorte vorm.

Cabotage

Cabotage betreft het vervoer van goederen tussen Britse zeehavens door niet-Brits gevlagde schepen. Verordening (EEG) nr. 3577/92 (Raad van de Europese Gemeenschappen, 1992) maakt cabotage in de EU mogelijk. Het concurrentieaspect op dit onderwerp komt naar voren wanneer het VK schepen anders dan die met een Britse vlag of een Brits belang zou uitsluiten van cabotage langs de Britse kust. Van zo'n maatregel zou de Nederlandse zeevaart nadeel ondervinden. Cabotage in het zeevervoer is uitgesloten van de handels- en samenwerkingsovereenkomst.[36] Op dit moment staat het VK cabotage langs zijn kust echter toe.

We hebben geen bronnen gevonden die erop wijzen dat dat gaat veranderen. Maar stel dat cabotage toch wordt verboden, wat betekent dat dan voor de Nederlandse zeevaart? Uit Eurostat-data blijkt dat in 2019 ongeveer 18% van het gewicht dat alle in Nederland geregistreerde zeeschepen tussen Europese landen vervoerden[37], vervoer van of naar een Britse zeehaven betrof. Met andere woorden, het aandeel van het VK in het totaal vervoerde gewicht van in Nederland geregistreerde schepen is ongeveer 18%. Tegelijkertijd betrof in 2019 13% van alle vervoerd gewicht van en naar zeehavens in het VK nationaal vervoer. Onder de aanname dat die 13% nationaal vervoer ook van toepassing is op het aandeel van het VK in het totale door in Nederland geregistreerde schepen vervoerde gewicht, dan is het aandeel van cabotage langs de Britse kust door in Nederland geregistreerde schepen 2% van het totale door die schepen vervoerde gewicht.[38] Deze 2% is een benadering en een gemiddelde voor de vloot van in Nederland geregistreerde schepen. Voor specifieke reders met schepen onder Nederlandse vlag kan dat percentage hoger zijn. Gezien het lage percentage verwachten we niet dat dit onderwerp de concurrentiepositie van de Nederlandse zeevaart als geheel zal beïnvloeden.

[36] Zie p.94 en p.95 van het akkoord.
[37] Europese landen = EU-landen + Noorwegen + Turkije in deze berekening.
[38] 0,18 x 0,13 = 0,023.

Meldingsverplichtingen bij havenaanlopen

Zeeschepen die aankomen in, of vertrekken uit, havens in de EU hebben een meldingsverplichting. Dit betekent dat ze allerlei informatie moeten verstrekken aan verschillende autoriteiten (bijvoorbeeld de douane) van het EU-land waar ze de haven aanlopen. Het maximum aan informatie dat EU-lidstaten mogen opvragen, staat beschreven in verschillende EU-richtlijnen en -verordeningen.[39] Denk hierbij bijvoorbeeld aan gegevens over (gevaarlijke) lading, de opvarenden, en het schip zelf. Zeeschepen die aankomen in, of vertrekken uit, havens in het VK hebben een meldingsverplichting op basis van eigen en internationale wetgeving en hebben niet te maken met de EU-richtlijnen en -verordeningen.
Wat betreft het concurrentieaspect is de redenering dat het VK aan schepen die Britse havens aanlopen, lagere informatievereisten voor melding kan opleggen, waardoor de administratieve lasten aan boord afnemen. Zeeschepen beschouwen een dergelijke verminderde rapportageverplichting mogelijk als een voordeel van Britse havens ten opzichte van Nederlandse zeehavens.

Net als bij de onderwerpen 'Havenstaatcontrole' en 'ETS' is dit eventuele voordeel alleen van toepassing op deep-seaschepen die lading vervoeren naar een Nederlandse zeehaven en eventueel andere EU-zeehavens, waarna vervolgens een deel van die lading naar het VK wordt gefeederd.
Om de meldingsverplichtingen volgens EU-richtlijnen en -verordeningen te ontwijken zouden die schepen alle havenaanlopen op het vasteland van de EU moeten vervangen door aanlopen in het VK. Een dergelijke verschuiving is onwaarschijnlijk gezien de dikke feederstroom die dit met zich meebrengt, met bijbehorende kosten, en gezien het feit dat die feederschepen ook aan de EU-meldingsverplichtingen moeten voldoen. Daarnaast is de inschatting dat een eventuele lagere gegevensvereiste onder Britse wetgeving ten opzichte van wetgeving van EU-lidstaten weinig zal uitmaken in de totale administratieve lasten voor zeeschepen. De conclusie is daarom dat de concurrentiepositie van Nederlandse zeehavens in potentie niet negatief wordt beïnvloed door verschillen in wettelijke kaders aangaande meldingsverplichtingen.

[39] Zie de bijlage van EU-Richtlijn 2010/65 (betreffende meldingsformaliteiten voor schepen die aankomen in en/of vertrekken uit havens van de lidstaten) en de bijlage EU-verordening 2019/1239 (tot instelling van een Europees maritiem éénloketsysteem).

4 Overzicht en conclusie

Aanleiding, doel, aanpak

Door Brexit heeft het VK sinds 1 januari 2021 de mogelijkheid om af te wijken van EU-wetten en -regels. Met deze verkenning schat het KiM in wat mogelijke Britse beleidswijzigingen op maritiem vlak voor potentieel negatief effect hebben op de concurrentiepositie van Nederlandse zeehavens en de Nederlandse zeevaart. Het KiM heeft de verkenning gemaakt op verzoek van het ministerie van IenW. Aanwijzingen voor Britse beleidswijzigingen zijn te vinden in nieuwsberichten, onderzoeksrapporten en in en enkel geval in mededelingen van de Britse overheid. Een potentieel negatief effect is een negatief effect dat er nu niet is, maar in de toekomst misschien wel.

Met behulp van interviews met maritieme experts, literatuuronderzoek, en de eerdere KiM-studie over Brexit (Jonkeren, 2018) hebben we 7 mogelijk relevante concurrentieonderwerpen geïdentificeerd en uitgewerkt. Tabel 4.1 biedt een overzicht van deze onderwerpen, en per onderwerp van de redeneerlijn en de conclusie in deze verkenning.

De handels- en samenwerkingsovereenkomst die sinds 1 januari 2021 het juridisch kader voor de relatie tussen het VK en de EU regelt, stelt dat de EU en het VK een gelijk speelveld voor mededinging dienen te waarborgen. Waar de precieze grenzen liggen van een gelijk respectievelijk ongelijk speelveld, is echter niet in beton gegoten. Hierover kunnen het VK en de EU onenigheid krijgen. Het aspect van een gelijk speelveld is van toepassing op meerdere concurrentieonderwerpen.

Deze verkenning kan worden gezien als een vervolg op een eerdere KiM-studie naar de mogelijke gevolgen van Brexit voor de Nederlandse maritieme sector (Jonkeren, 2018). 4 van de 5 in die studie besproken concurrentieonderwerpen komen ook in deze verkenning aan bod. Daarnaast bespreken we 3 nieuwe onderwerpen.

Duiding van de conclusies

Uit tabel 4.1 blijkt dat 2 concurrentieonderwerpen betrekking hebben op de zeevaart, de overige onderwerpen hebben betrekking op de zeehavens. Bij 3 van de 7 concurrentieonderwerpen concluderen we dat zich een 'potentieel negatief effect' voordoet op de concurrentiepositie van de Nederlandse maritieme sector, al gebeurt dat in het geval van het ETS alleen onder specifieke voorwaarden. 4 van de 7 onderwerpen die op voorhand mogelijk relevant waren, blijken dat niet te zijn. Een 'potentieel negatief effect' moet enkel worden geïnterpreteerd als een negatief effect dat nu niet merkbaar is, maar in de toekomst misschien wel. Deze interpretatie impliceert dat voor de 4 concurrentieonderwerpen waarvoor we geen potentieel negatief effect voorzien, wordt verwacht dat ze in de toekomst de concurrentiepositie van de Nederlandse maritieme sector niet zullen beïnvloeden. Verder is het is zo dat een potentieel negatief effect op de Nederlandse concurrentiepositie niet altijd gelijk staat aan een verstoring van het gelijke speelveld en ook niet perse betekent dat er een rol is voor de overheid.

Relatie met vorige Brexit onderzoek

De onderwerpen Freeports, tonnageregeling en Nederlands vlagregister, ferryroutes, havenstaatcontrole, en cabotage kwamen ook aan bod in het eerdere KiM-onderzoek naar de gevolgen van Brexit (Jonkeren, 2018)[40], al dan niet onder een andere benaming. De conclusies zijn over het algemeen gelijk. Voor het onderwerp havenstaatcontrole hebben we de toenmalige conclusie iets bijgesteld. Waar we eerder een mogelijk negatief effect inschatten voor Nederlandse zeehavens, is dat nu, na een gedetailleerdere verkenning, niet het geval. De onderwerpen ETS en meldingsverplichtingen voor zeeschepen bij havenaanlopen zijn geheel nieuw ten opzichte van Jonkeren (2018).

[40] Het onderwerp ferryroutes had toen betrekking op de verbinding Dover-Calais versus verbindingen tussen het VK en Nederland. Havenstaatcontrole is niet als onderwerp benoemd in Jonkeren (2018) maar komt overeen met de paragraaf in die publicatie over 'Afwijkende regels op gebied van veiligheid en milieu'.

Tabel 4.1 Beknopt overzicht van concurrentieonderwerpen

Concurrentie-onderwerp	Redenering	In potentie negatief effect op concurrentiepositie?
	Zeehavens	
Freeports	Dit zijn havengebieden in het VK met voordelen voor bedrijven die zich daar vestigen, zoals geen invoerheffingen en douaneformaliteiten, en lagere belastingen. Gelijk speelveld mogelijk verstoord. Kans dat dit ten koste gaat van bedrijvigheid en banen in Nederlandse zeehavens.	Ja, maar grote verschuivingen van bedrijven vanuit Nederlandse zeehavens niet waarschijnlijk. Succes van Freeports in verleden beperkt en Nederlandse zeehavens kunnen ook enkele van de voordelen bieden.
Emissions Trading System (ETS)	De EU wil de zeescheepvaart toevoegen aan ETS. Als het VK CO_2-emissies niet beprijst, worden voor sommige zeeschepen zeehavens in het VK aantrekkelijker dan zeehavens op het vasteland van de EU. Ze verliezen dan lading aan zeehavens in VK. Gelijk speelveld mogelijk verstoord.	Ja, er is in potentie een negatief effect op Nederlandse zeehavens. Maar alleen in het geval dat het VK geen vorm van CO_2-beprijzing toepast en de CO_2-prijs sterk stijgt.
Ferryroutes Ierland	Door vertragingen in Britse ferryhavens verschuift de route voor ferrylading tussen Ierland en het vasteland van de EU via het VK deels naar directe ferryverbindingen tussen Ierse respectievelijk Franse en Belgische zeehavens. Dit gaat ten koste van de lading via Nederlandse zeehavens.	Nee, het aandeel ferryvervoer van en naar Ierland in totaal verwerkt gewicht in Nederlandse zeehavens is zeer beperkt. Daarnaast kan efficiëntie in Britse ferryhavens verbeteren en is kans op switchen relatief klein, volgens Iers empirisch onderzoek.
Havenstaatcontrole	Het VK kan minder strenge inspecties uitvoeren op zeeschepen die Britse zeehavens aandoen. Britse havens worden daardoor aantrekkelijker dan Nederlandse havens.	Nee, niet mogelijk voor schepen om alle EU-zeehavens te mijden. En mildere inspecties gaan mogelijk ten koste van het imago van Britse zeehavens.
Meldingsverplichtingen bij havenaanlopen	Doordat VK niet aan de meldingsverplichtingen van de EU hoeft te voldoen, kan het land lagere informatievereisten opleggen aan zeeschepen die Britse havens aanlopen. Britse havens worden daardoor aantrekkelijker dan Nederlandse havens.	Nee. Belangrijkste reden: zeeschepen met lading voor het vasteland van de EU zullen niet uitwijken naar VK en alle lading vervolgens gaan feederen naar de EU.
	Zeevaart	
Tonnageregeling en Nederlandse vlag	Als het VK het Britse vlagregister en de Britse tonnageregeling aantrekkelijker maakt, zijn reders mogelijk geneigd om nieuwe schepen of bestaande schepen (onder Nederlandse belang) onder Brits belang te brengen. Daarmee daalt de toegevoegde waarde en de werkgelegenheid van de maritieme sector van Nederland. Gelijk speelveld mogelijk verstoord.	Ja, inmiddels is het UK Ship register geüpgraded. Tonnageregeling en vlagregister zijn bepalend voor omvang zeevaartsector en Britse nieuwsberichten noemen enkele mogelijke beleidsvoornemens. Dit kan erop duiden dat het VK nadenkt over het aantrekkelijker maken van zijn tonnageregeling.
Cabotage	VK kan volgens de handels- en samenwerkingsovereenkomst cabotage langs zijn kust verbieden. Schepen met Nederlandse belang kunnen daardoor worden getroffen.	Nee, cabotage is nu toegestaan en het aandeel cabotage VK in totaal vervoerd gewicht van Nederlands geregistreerde schepen is erg klein.

5 Literatuur

Akyurek, E. & Bolat, P. (2020). Port state control at European Union under pandemic outbreak. *European Transport Research Review*, 12, 66. https://doi.org/10.1186/s12544-020-00460-4

BBC (2021a). *Freeports: What are they and where will they be?* Artikel op BBC webpagina, 17 maart 2021. Geraadpleegd 29-03-2021: https://www.bbc.com/news/uk-politics-55819489

BBC (2021b). *Freeports: Government 'made catastrophic blunder' in trade deals.* Artikel op BBC webpagina, 10 mei 2021. Geraadpleegd 11-05-2021: https://www.bbc.com/news/uk-england-tees-57060951

Bossche, M. van den, Jong, O. de, Janse, R. & Schellekens, R. (2020) *De Nederlandse Maritieme Cluster, Monitor 2020.* Rotterdam: Ecorys.

BuZa (2020). *Appreciatie Handels- en Samenwerkingsovereenkomst EU-VK.* Den Haag: Ministerie van Buitenlandse Zaken, 27 december 2020.

CBS (2021). *Hoeveel vracht gaat er via Nederlandse zeehavens.* Artikel op website CBS geraadpleegd 16-04-2021: https://www.cbs.nl/nl-nl/visualisaties/verkeer-en-vervoer/goederen/goederenvervoer-over-zee/vracht

CPB (2016). *WLO-klimaatscenario's en de waardering van CO_2-uitstoot in MKBA's.* Den Haag: Centraal Planbureau, Planbureau voor de Leefomgeving.

Defour, S. & Afonso, F. (2020). All aboard! *Too expensive for ships to evade EU carbon market.* Brussels: Transport & Environment.

EC (2021a). *Free Zones.* Brussels: European Commission. Website geraadpleegd 16-04-2021: https://ec.europa.eu/taxation_customs/business/customs-procedures/what-is-importation/free-zones_en

EC (2021b) *Directive of the European Parliament and of the Council amending Directive 2003/87/EC establishing a system for greenhouse gas emission allowance trading within the Union, Decision (EU) 2015/1814 concerning the establishment and operation of a market stability reserve for the Union greenhouse gas emission trading scheme and Regulation (EU) 2015.757*, Brussels 14-07-2021 COM(2021) 551 final. 2021/0211 (COD).

EMBER (2021). *Daily EU ETS carbon market price (Euros).* EMBER-website geraadpleegd 12-05-2021: https://ember-climate.org/data/carbon-price-viewer/

EU (2020). *Handels- en samenwerkingsovereenkomst tussen de Europese Unie en de Europese Gemeenschap voor Atoomenergie enerzijds, en het Verenigd Koninkrijk van Groot-Brittannië en Noord-Ierland anderzijds.* L444/14, Publicatieblad van de Europese Unie, 31-12-2020.

EU (2009). *Richtlijn 2009/16/EG van het Europees Parlement en de Raad van 23 april 2009 betreffende havenstaatcontrole*, L 131/57, Publicatieblad van de Europese Unie.

EU (2004). *Mededeling C(2004) 43 van de Commissie – Communautaire richtsnoeren betreffende staatssteun voor het zeevervoer.* Publicatieblad van de Europese Unie, 17-01-2004.

Europa Decentraal (2021). *EU en VK sluiten handels- en samenwerkingsovereenkomst: Wat is er afgesproken?* Nieuwsbericht op website van Europa Decentraal bekeken 02-03-2021: https://europadecentraal.nl/eu-en-vk-sluiten-handels-en-samenwerkingsovereenkomst-wat-is-er-afgesproken/

FD (2021). *Vrijhavens zijn het nieuwe brexit-walhalla.* Artikel op webpagina Financieel Dagblad, 16 maart 2021. Geraadpleegd 29-03-2021: https://fd.nl/achtergrond/1376685/singapore-aan-de-theems-laat-zijn-tanden-zien

Foster, P. & Pickard, J. (2020). *UK draws up plans to rival Singapore with post-Brexit shipping regime, Financial Times,* December 2020.

IenW (2017). *Toezegging gelijk speelveld zeehavens en Rotterdam in het bijzonder,* 28 september 2017. Den Haag: Ministerie van Infrastructuur en Milieu.

Jonkeren, O. (2018). *Gaan we het schip in? Mogelijke gevolgen van de Brexit voor de Nederlandse maritieme sector.* Den Haag: Kennisinstituut voor Mobiliteitsbeleid.

Laan, R. van der & Nentjes, A. (2001) Competitive Distortions in EU Environmental Legislation : Inefficiency versus Inequitym *European Journal of Law and Economics,* 11, 2, 131-152.

Lavissière, A. & Rodrigue, J-P (2017). Freeports : towards a network of trade gateways. *Journal of Shipping and Trade,* 2, 7. DOI 10.1186/s41072-017-0026-6.

Maede, R. (2019). *UK Flaf shakes off 'Brexodus' with new vision to become top performer.* Artikel op webpagina Lloyds List 16 december 2020. Geraadpleegd 09-06-2021: https://lloydslist.maritimeintelligence.informa.com/LL1129160/UK-Flag-shakes-off-Brexodus-with-new-vision-to-become-top-performer

Maede, R. (2020). *UK plans to rival Singapore are more proposal than policy.* Artikel op webpagina Lloyds List. 16 december 2020. Geraadpleegd 09-06-2021: https://lloydslist.maritimeintelligence.informa.com/LL1135153/UK-plans-to-rival-Singapore-are-more-proposal-than-policy

McGrath, C. (2021). *Boris handed Brexit trade masterplan: PM told freeports can make UK 'maritime superpower'.* Artikel op webpagina Express, 24 april 2021. Geraadpleegd 29-04-2021: https://www.express.co.uk/news/uk/1427347/brexit-news-freeports-maritime-industry-fishing-rishi-sunak-boris-johnson

Nienhuis, B.D. (2014). *Evaluatie van de fiscale maatregelen in het zeescheepvaartbeleid,* Panteia 2014.

Norton Rose Fulbright (2019). *Changes to the UK Ship Register: Widened eligibility and bareboating out.* Artikel op website, geraadpleegd 02-04-2021: https://www.nortonrosefulbright.com/en-lu/knowledge/publications/05c92701/changes-to-the-uk-ship-register-widened-eligibility-and-bareboating-out

Norton Rose Fulbright (2021). *The impact of Brexit on Transport.* Artikel op website, geraadpleegd 02-04-2021: https://www.nortonrosefulbright.com/en-gb/knowledge/publications/0833178e/impact-of-brexit-on-transport

NOS (2021). *Ierse zeehaven Rosslare floreert: 'Brexit is goed voor ons'.*
Website NOS, geraadpleegd 02-04-2021:
https://nos.nl/artikel/2369985-ierse-zeehaven-rosslare-floreert-brexit-is-goed-voor-ons.html

NT (2021). *Minister IenW wil 'substantiële Nederlandse vloot' behouden. Nieuwsblad Transport,* 4 maart 2021. Artikel op website, geraadpleegd 02-04-2021: https://www.nieuwsbladtransport.nl/scheepvaart/2021/03/04/minister-ienw-wil-substantiele-nederlandse-vloot-behouden/

Olser, D. (2019). *Brexit will see no change in UK port state control, MCA confirms.* Nieuwsbericht op website Lloyds List, 12 april 2019. Geraadpleegd 19-05-2021: https://lloydslist.maritimeintelligence.informa.com/LL1127056/Brexit-will-see-no-change-in-UK-port-state-control-MCA-confirms

Overheid (2021). *Wet inkomstenbelasting 2001.* Website geraadpleegd 28-06-2021:
wetten.nl - Regeling - Wet inkomstenbelasting 2001 - BWBR0011353 (overheid.nl)

Paris MoU (2021). *Paris MOU on Port State Control.* Website geraadpleegd 12-05-2021:
https://www.parismou.org/about-us/organisation

Parola, F. & Coppola, G.D. (2011). Critical Issues in Managing Port Security across EU:
Evidence from Italy. *International Journal of Transport Economics,* 38, 3, 311-336.

Pickard, J. (2021). *UK freeports blow as exporters face tariffs to 23 countries.* Artikel op webpagina Financial Times 09-05-2021. Geraadpleegd 18-05-2021: UK freeports blow as exporters face tariffs to 23 countries | Financial Times (ft.com)

PoR (2021a). *Port of Rotterdam.* Website geraadpleegd 15-04-2021:
https://www.portofrotterdam.com/nl/zakendoen/logistiek/verbindingen/shortsea

PoR (2021b). *Port of Rotterdam.* Percentage is berekend op basis van vertrouwelijke data door Havenbedrijf Rotterdam.

PWC (2020). *Onderzoek naar nieuwe organisatievorm van het scheepsregister.*
Amsterdam: Price Waterhouse Coopers.

Saul, J. (2019). *Shipping firms drop British flag as Brexit risks loom.* Reuters, July 2, 2019. Website geraadpleegd 02-04-2021: https://www.reuters.com/article/us-britain-eu-shipping-idUSKCN1TX1SQ

Serwicka, I. & Holmes, P. (2019). *What is the extra mileage in the reintroduction of 'Free Zones' in the UK?* UK Trade Policy Observatory, University of Sussex, Briefing Paper 28, February 2019.

Sunak, R. (2016). *The Freeports Opportunity. How Brexit could boost trade, manufacturing and the North.* Surrey: Centre for Policy Studies.

Swinney, P. (2019a). *Why Freeports do not hold the answer to job creation in a post-Brexit world.*
Blog op Centre for Cities website, geraadpleegd 02-04-2021: https://www.centreforcities.org/blog/why-free-ports-do-not-hold-the-answer-to-job-creation-in-a-post-brexit-world/

Swinney, P. (2019b). *In the zone? Have enterprise zones delivered the jobs they promised?*
Rapport van Centre for Cities, London, 2019.

TK (1999). *Kustvaartbeleid (short sea shipping)*. Nota Tweede Kamer, vergaderjaar 1998-1999, 26 681, nr. 2.

TK (2021). *Verslag van een commissiedebat Maritiem*, 2 juni 2021.

UKSR (2020). *UK Ship Register showcases new look as it launches online registration.* Bericht op website UK Ship Register, geraadpleegd 02-04-2021: https://www.ukshipregister.co.uk/news/uk-ship-register-showcases-new-look-as-it-launches-online-registration/
Vega, A., Feo-Valerom, M. & Espino-Espino, R. (2018). The potential impact of Brexit on Ireland's demand for shipping services to continental Europe. *Transport Policy*, 71, 1-13.

Webb, D. (2020). *Freeports.* House of Commons. Briefing Paper, number 8823, 16 November 2020.

Webb, D. & Jozepa, I. (2021). *UK Government policy on freeports.* Briefing paper, number 8823, 20 April 2021.

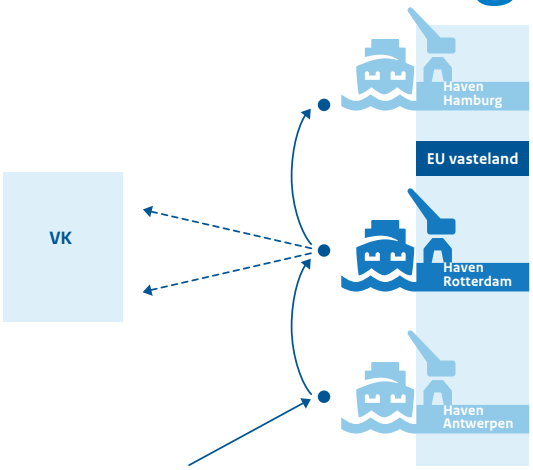
Woodcock, A. (2021). *Brexit: Labour claims trade deal blunder will freeze freeports firms out of export markets.* Artikel op webpagina Independent 10 mei 2021. Geraadpleegd 11-05-2021: https://www.independent.co.uk/news/uk/politics/freeport-trade-deals-liz-truss-b1844620.html

Wortelboer-van Donselaar, P. & Jonkeren, O. (2016). *Ontwikkeling van de Nederlandse vloot.* Den Haag: Kennisinstituut voor Mobiliteitsbeleid.

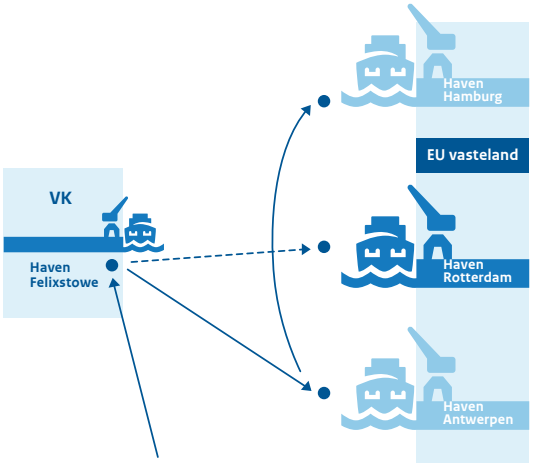
Zuidberg, J., Burghouwt, G., Ubbels, B. & Horst, M. van der (2016) *Mogelijkheden toepassing fiscal maatregelen in de luchtvaartsector analoog aan de maritieme sector.* Amsterdam: SEO economisch onderzoek.

Bijlage A
Concurrentie om deep-sea-schepen met feederlading

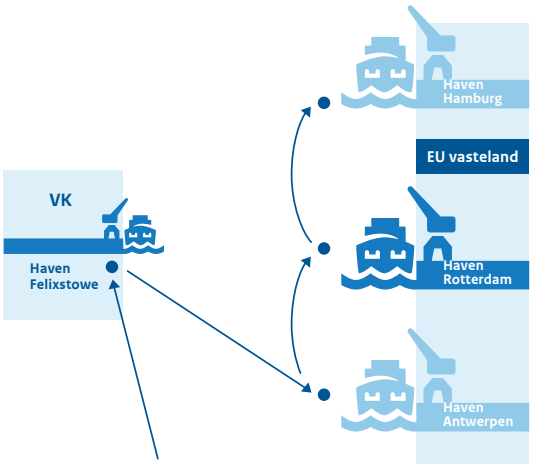
Situatie A1:
Lading voor het VK via Rotterdam
Deep-seaschip loopt alleen zeehavens op vasteland van de EU aan (route met ononderbroken pijlen). In Rotterdam wordt het deel van de lading met bestemming Rotterdam en het VK gelost. Het deel bestemd voor het VK wordt met (kleine) feederschepen naar het VK vervoerd (onderbroken pijlen).



Situatie A2:
Lading voor het VK direct naar het VK + feederen naar Rotterdam
Deep-seaschip heeft een zeehaven op vasteland van de EU vervangen door een zeehaven in het VK, bijvoorbeeld vanwege ETS. In Felixstowe wordt het deel van de lading met bestemming VK en Rotterdam gelost. Het deel bestemd voor Rotterdam wordt met (kleine) feederschepen naar Nederland vervoerd (onderbroken pijl). Ten opzichte van situatie A1 wordt er minder lading verwerkt in Rotterdam.



Situatie A3:
Extra havenaanloop deep-seaschip
Deep-seaschip loopt een zeehaven in het VK aan, alvorens aan te lopen op het vasteland van de EU.
In Felixstowe wordt het deel van de lading met bestemming VK gelost. Ten opzichte van situatie A1 wordt er minder lading verwerkt in Rotterdam.



Colofon

Dit is een uitgave van het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat
Kennisinstituut voor Mobiliteitsbeleid (KiM)

Augustus 2021

ISBN/EAN: 978-90-8902-251-6
KiM-21-A011

Auteur
Olaf Jonkeren

Vormgeving
Kennisinstituut voor Mobiliteitsbeleid (KiM)

De verantwoordelijkheid voor de inhoud en de conclusies van deze publicatie ligt volledig bij het KiM.

Kennisinstituut voor Mobiliteitsbeleid (KiM)
Postbus 20901
2500 EX Den Haag
Telefoon: 070 456 19 65

Website: www.kimnet.nl
E-mail: info@kimnet.nl

Publicaties van het KiM zijn als PDF te downloaden van onze website www.kimnet.nl
U kunt natuurlijk ook altijd contact opnemen met één van onze medewerkers.

Delen uit deze publicatie mogen worden overgenomen onder vermelding van het KiM als bron.

Het KiM wil de Koninklijke Vereniging van Nederlandse Reders, het Havenbedrijf Rotterdam, en de Universiteit Antwerpen hartelijk danken voor hun medewerking aan de interviews. Daarnaast is het KiM de volgende organisaties erkentelijk voor het beantwoorden van vragen: Paris MoU, TLN/FENEX, EVOFENEDEX, de Douane, en Ernst & Young.

Het Kennisinstituut voor Mobiliteitsbeleid (KiM) maakt analyses van mobiliteit die doorwerken in het beleid en in de samenleving. Als zelfstandig instituut binnen het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat (IenW) maakt het KiM strategische verkenningen en beleidsanalyses. De inhoud van de publicaties van het KiM behoeft niet het standpunt van de minister en de staatssecretaris van IenW weer te geven.

Kennisinstituut voor Mobiliteitsbeleid

Dit is een uitgave van het

Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat

Postbus 20901 | 2500 EX Den Haag
www.rijksoverheid.nl/ienw

www.kimnet.nl

ISBN 978-90-8902-251-6
Augustus 2021 | KiM-21-A011