EUROPESE
COMMISSIE

Brussel, 8.10.2026
COM(2026) 535 final

VERSLAG VAN DE COMMISSIE AAN HET EUROPEES PARLEMENT EN DE RAAD

Verslag over de werking en het effect van de verordening inzake havendiensten

VERSLAG VAN DE COMMISSIE AAN HET EUROPEES PARLEMENT EN DE RAAD

Verslag over de werking en het effect van de verordening inzake havendiensten

1. INLEIDING

In de Europese Unie (EU) zijn meer dan duizend commerciële zeehavens actief langs 60 000 km kustlijn. Daardoor is de EU een van de regio's in de wereld met het grootste aantal havens. Van deze havens maken er 327[1] deel uit van het trans-Europees vervoersnetwerk; daarbinnen maken er 97 deel uit van het "kernnetwerk" en 230 van het "uitgebreide netwerk".

Verordening (EU) 2017/352 van het Europees Parlement en de Raad ("de verordening") heeft drie hoofddoelstellingen[2]. De eerste doelstelling is te zorgen voor een kader voor het verrichten van havendiensten. De tweede doelstelling is te zorgen voor een passend kader om de nodige investeringen aan te trekken in alle zeehavens van het trans-Europees vervoersnetwerk. De derde doelstelling is te zorgen voor een gelijk Europees speelveld binnen en tussen havens in heel Europa.

Zoals aangegeven in overweging 10, schrijft deze verordening geen specifiek model voor het beheer van zeehavens voor en doet zij geenszins afbreuk aan de bevoegdheid van de lidstaten om conform het EU-recht niet-economische diensten van algemeen belang te leveren. De verordening biedt ruimte aan verschillende modellen voor havenbeheer, op voorwaarde dat het kader voor het verrichten van havendiensten en de in deze verordening neergelegde gemeenschappelijke voorschriften inzake financiële transparantie in acht worden genomen.

Overeenkomstig artikel 20 van de verordening moest de Commissie dit verslag uiterlijk op 24 maart 2023 voorleggen aan het Europees Parlement en de Raad. Om twee redenen kan dit verslag pas nu in 2026 worden aangeboden: i) vertragingen in de lidstaten bij het verstrekken van de van hen gevraagde informatie; en ii) de trage respons van belanghebbenden op een vragenlijst[3].

In dit verslag wordt gekeken naar de gevolgen die de uitvoering van de verordening heeft gehad. Het is bedoeld als een momentopname van de uitvoering van de verordening en de werking ervan, en houdt ook rekening met de vooruitgang die is geboekt in het kader van het

[1] 283 zeehavens en 44 gemengde zee-/binnenhavens.

[2] Verordening (EU) 2017/352 van het Europees Parlement en de Raad van 15 februari 2017 tot vaststelling van een kader voor het verrichten van havendiensten en gemeenschappelijke regels inzake de financiële transparantie van havens (PB L 57 van 3.3.2017, blz. 1, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2017/352/oj.

[3] Als onderdeel van een ondersteunende studie in opdracht van de Commissie om gegevens te verzamelen en de lidstaten en relevante belanghebbenden te raadplegen. De ondersteunende studie is als bijlage bij dit verslag gevoegd.

sectorale EU-comité voor de sociale dialoog in de havensector, zoals vereist op grond van artikel 20 van de verordening. Dit verslag is geen evaluatie van de verordening.

Het verslag is gebaseerd op:

– kennisgevingen van de lidstaten uit hoofde van de verordening;

– de bevindingen van een ondersteunende studie (die samen met dit verslag wordt gepubliceerd) in opdracht van de Commissie om gegevens te verzamelen en de lidstaten en relevante belanghebbenden te raadplegen door middel van vragenlijsten en gerichte interviews;

– uitwisselingen met de lidstaten en belanghebbenden uit de maritieme sector in het kader van de deskundigengroep van de Commissie en het Europees Havenforum[4];

– uitwisseling van informatie met de autoriteiten van de lidstaten die verantwoordelijk zijn voor zeehavens ter naleving van hun verplichtingen tot kennisgeving aan de Commissie[5].

De dialoog tussen de Commissie, de nationale havenautoriteiten en de verschillende belanghebbenden uit de maritieme en havensector vindt plaats in het kader van het Europees Havenforum, een door de Commissie opgerichte deskundigengroep.

Het Europees Havenforum is in mei 2017 opgericht als deskundigengroep van de Commissie. Het heeft tot taak informatie uit te wisselen en advies te verstrekken over havengerelateerde aangelegenheden en met name om de Commissie te adviseren over initiatieven ter bevordering en ondersteuning van de uniforme uitvoering van de verordening.

Het Europees Havenforum bestaat uit autoriteiten van 27 lidstaten, andere overheidsinstanties (bv. uit EER-lidstaten) en 15 organisaties die havenberoepen en -industrieën vertegenwoordigen.

Het forum is sinds zijn oprichting tien keer bijeengekomen en heeft een breed scala aan kwesties besproken die van rechtstreeks belang zijn voor de havensector. Van meet af aan zijn in het forum diverse belangrijke bepalingen van de verordening behandeld, en vooral de bepalingen inzake: i) de toegang tot de markt voor havendiensten; ii) transparantie; iii) heffingen; iv) raadpleging; v) klachtenmechanismen; en vi) overgangsbepalingen.

In dat verband heeft de Commissie een selectie gemaakt van vragen over een aantal bepalingen van de verordening en aanwijzingen gegeven over de wijze waarop deze vragen het beste kunnen worden beantwoord. De gestelde vragen en de verstrekte antwoorden zijn beschikbaar als bijlage bij de notulen van de derde vergadering van het Europees Havenforum van 14 december 2018.

[4] Europees Havenforum (E03542), https://ec.europa.eu/transparency/expert-groups-register/screen/expert-groups/consult?lang=en&do=groupDetail.groupDetail&groupID=3542.

[5] Zoals vereist bij de artikelen 16 (Behandeling van klachten), 17 (Betrokken instanties) en 19 (Sancties) van de verordening.

Andere discussiepunten in het forum waren onder meer: i) wetgevings- of beleidsinitiatieven die de Commissie sinds de oprichting van de deskundigengroep heeft voorgesteld; ii) subsidie- en financieringsmogelijkheden voor havens; iii) studies die door adviesbureaus in opdracht van de Commissie zijn uitgevoerd; iv) uitgewisselde voorbeelden van goede praktijken in de havensector; v) feedback van subgroepen van het Europees Havenforum; en vi) algemene feedback van belanghebbenden.

Om gegevens over de uitvoering van de verordening te verzamelen, heeft de Commissie een adviesbureau opdracht gegeven tot een onderzoek getiteld "Support study for the Report on the implementation of the Regulation establishing a framework for the provision of port services and common rules on the financial transparency of ports (EU) 2017/352"[6].

Het doel van de opdracht was een overzicht samen te stellen ter ondersteuning van dit uitvoeringsverslag door middel van: i) gerichte vragenlijsten voor lidstaten, havenbeheerders, aanbieders van havendiensten en scheepvaartmaatschappijen; en ii) gerichte interviews met havenbeheerders en aanbieders van havendiensten. Dit feitenonderzoek biedt een momentopname van de uitvoering van de verordening.

Het onderzoek bestrijkt de periode tussen januari 2023 en april 2024. Het had oorspronkelijk een duur van twaalf maanden, maar werd verlengd vanwege de trage respons van een aantal lidstaten en belanghebbenden op de vragenlijsten.

In dit verband hebben de autoriteiten van 8 van de 22 maritieme lidstaten — meer dan een derde — de vragenlijsten niet beantwoord, hoewel er verschillende herinneringen werden gestuurd, onder meer door de Commissie. Dit gebrek aan respons was ook een probleem bij de belanghebbenden. Havenbeheerders uit tien lidstaten — dat wil zeggen bijna de helft — hebben de vragenlijst helemaal niet beantwoord en nog eens zes hebben de vragenlijst slechts gedeeltelijk beantwoord. Het beeld was bemoedigender voor de aanbieders van havendiensten. Uit zeven lidstaten kwamen nog steeds ontoereikende reacties binnen, maar er werden volledige antwoordformulieren ontvangen van hun vertegenwoordigers in 15 lidstaten.

Zoals blijkt uit de kaarten in de ondersteunende studie, was het totale responspercentage wisselend: sommige lidstaten of belanghebbenden gaven slechts gedeeltelijke antwoorden of gaven helemaal geen antwoord, ondanks herhaalde verzoeken om feedback van zowel het adviesbureau als de Commissie. Bijgevolg is de nodige behoedzaamheid geboden wat de representativiteit van de onderzoeksresultaten betreft.

2. UITVOERING VAN DE VERORDENING PER HOOFDSTUK

[6] Europese Commissie, Directoraat-generaal Mobiliteit en Vervoer, "Support study for the Report on the implementation of the Regulation establishing a framework for the provision of port services and common rules on the financial transparency of ports (EU) 2017/352", Bureau voor publicaties van de Europese Unie, 2026, ISBN: 978-92-68-36569-4, https://op.europa.eu/publication/manifestation_identifier/PUB_MI0126001ENN.

2.1. Hoofdstuk I: Onderwerp, toepassingsgebied en definities

Hoofdstuk I van de verordening, dat de **artikelen 1 en 2** omvat, vormt het algemene kader van de verordening.

Artikel 1 van de verordening (onderwerp en toepassingsgebied)

Geografisch gezien is deze verordening van toepassing op alle zeehavens die deel uitmaken van het trans-Europees vervoersnetwerk, als opgenomen in bijlage II bij Verordening (EU) nr. 1315/2013 (inmiddels vervangen door Verordening (EU) 2024/1679)[7].

Op grond van artikel 1, lid 5, van de verordening kunnen de lidstaten echter besluiten de verordening niet toe te passen op zeehavens die deel uitmaken van het "uitgebreide" netwerk in de ultraperifere gebieden. Portugal heeft kennisgeving gedaan van een dergelijk besluit. De lidstaten mogen ook besluiten de verordening toe te passen op zeehavens die geen deel uitmaken van het trans-Europees vervoersnetwerk[8]. Bijgevolg is de verordening momenteel van toepassing op alle 97 havens van het kernnetwerk en 230 havens van het "uitgebreide" netwerk.

Wat de **materiële werkingssfeer** betreft, is deze verordening van toepassing op het verrichten van de volgende categorieën van havendiensten, hetzij binnen havengebieden, hetzij op de waterweg naar de haven: i) bunkering; ii) meren; iii) ontvangst van scheepsafval en ladingresiduen; en iv) slepen.

Artikel 2 van de verordening (definities)

Sommige lidstaten en belanghebbenden hebben vragen gesteld over de uitleg van diverse definities in artikel 2. De vragen en de antwoorden hierop werden door de Commissie gedeeld in het kader van het Europees Havenforum, zoals hierboven vermeld.

2.2. Hoofdstuk II: Verrichten van havendiensten

Hoofdstuk II van de verordening, dat de **artikelen 3 tot en met 10** omvat, bevat regels met betrekking tot de volgende aspecten van havendiensten: i) de organisatie van havendiensten; ii) minimumeisen voor het verrichten van havendiensten; ii) procedures om de naleving van de minimumeisen te waarborgen; iv) beperkingen van het aantal aanbieders van havendiensten; v) openbaredienstverplichtingen; vi) interne exploitanten; vii) de waarborging van werknemersrechten; en viii) vrijstellingen.

Artikel 3 van de verordening (de organisatie van havendiensten)

[7] Verordening (EU) 2024/1679 van het Europees Parlement en de Raad van 13 juni 2024 betreffende richtsnoeren van de Unie voor de ontwikkeling van het trans-Europees vervoersnetwerk, tot wijziging van Verordening (EU) 2021/1153 en Verordening (EU) nr. 913/2010 en tot intrekking van Verordening (EU) nr. 1315/2013 (PB L, 2024/1679, 28.6.2024, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2024/1679/oj.

[8] Tot op heden heeft geen enkele lidstaat een dergelijke kennisgeving gedaan.

Dit artikel schetst in grote lijnen de regels met betrekking tot de organisatie van havendiensten zoals die in latere artikelen worden uitgewerkt. Deze regels hebben onder meer betrekking op: i) de minimumeisen, ii) beperkingen van het aantal aanbieders, iii) openbaredienstverplichtingen, en iv) beperkingen in verband met interne exploitanten.

Uit de studie blijkt dat de minimumeisen de meest toegepaste voorwaarde voor havendiensten waren, gevolgd door beperkingen van het aantal aanbieders en openbaredienstverplichtingen. Beperkingen in verband met interne exploitanten werden slechts marginaal toegepast, of helemaal niet. De meeste van deze voorwaarden waren echter al van kracht vóór de toepassing van de verordening. Deze voorwaarden werden meestal toegepast door de havenbeheerders, aangezien de meeste lidstaten, op twee uitzonderingen na, geen van deze voorwaarden oplegden.

Artikel 4 van de verordening (minimumeisen aan het verrichten van havendiensten)

Uit de studie blijkt dat alle aanbieders van havendiensten die de enquête hebben beantwoord, aangeven dat zij aan minimumeisen moeten voldoen. De meeste aanbieders die op de enquête hebben geantwoord, verklaarden dat deze eisen door de toepassing van de verordening niet zijn veranderd. Op enkele uitzonderingen na passen alle havenbeheerders minimumeisen toe voor de verrichting van havendiensten.

Met een beroep op artikel 4, lid 3, van de verordening hebben drie lidstaten — Frankrijk, Italië en Spanje — de Commissie in kennis gesteld van hun besluit om een “nationale vlag”-vereiste op te leggen aan vaartuigen die voornamelijk worden gebruikt voor sleepactiviteiten in havens op hun grondgebied (d.w.z. sleepvaartuigen moeten geregistreerd staan onder de vlag van het land waar zij diensten verlenen). Vervolgens ontving de Commissie een klacht over de uitvoering van artikel 4, lid 3, van de verordening, gericht tegen een van die lidstaten. Hierop heeft de Commissie inbreukprocedures ingeleid tegen deze drie lidstaten met betrekking tot dit “nationale vlag”-vereiste: INFR(2025)2080 – Frankrijk, INFR(2025)2081 – Italië en INFR(2025)4021 – Spanje.

Artikel 5 van de verordening (procedure om de naleving van de minimumeisen te waarborgen)

Uit de studie blijkt dat de overgrote meerderheid van de aanbieders van havendiensten antwoordde dat zij binnen een maand antwoord kregen op hun verzoek om verlening van het recht om havendiensten te verrichten. In twee gevallen meldden aanbieders van havendiensten dat hun verzoek om de havendienst te mogen verrichten op basis van de minimumeisen werd geweigerd.

Artikel 6 van de verordening (beperkingen van het aantal aanbieders van havendiensten)

Op grond van artikel 6, lid 1, van de verordening heeft Portugal besloten[9] havens van het "uitgebreide" netwerk (die niet voldoen aan de criteria van artikel 20, lid 2, punt b), van Verordening (EU) nr. 1315/2013[10]) de bevoegdheid te verlenen om het aantal aanbieders van een bepaalde havendienst te beperken.

Uit de studie bleek dat ongeveer de helft van de respondenten onder de havenbeheerders heeft besloten dergelijke beperkingen op te leggen en dat ongeveer de helft dergelijke eisen niet heeft opgelegd. Alle havenbeheerders die hebben verklaard beperkingen te hebben ingesteld, hebben aangegeven dat deze beperkingen reeds vóór de toepassing van de verordening van kracht waren. In het algemeen is bunkeren de havendienst die het minst beperkt wordt, terwijl loods- en sleepdiensten aan de meeste beperkingen onderhevig zijn, onder meer doordat sleepboten aan een "nationale vlag"-vereiste worden onderworpen. De belangrijkste redenen die havenbeheerders aanvoeren om beperkingen op te leggen, hebben betrekking op de uitvoering van openbaredienstverplichtingen en de noodzaak om te zorgen voor veilige, betrouwbare of ecologisch duurzame havenactiviteiten. Sommige havenbeheerders verrichten bepaalde havendiensten zelf of via een entiteit waarover zij zeggenschap hebben; andere havenbeheerders hebben besloten het aantal aanbieders tot één te beperken.

Artikel 7 van de verordening (openbaredienstverplichtingen)

Uit de studie blijkt dat twee lidstaten — België en Portugal — het recht om openbaredienstverplichtingen op te leggen hebben toegekend aan de havenbeheerders. Ook één Finse en één Italiaanse haven leggen openbaredienstverplichtingen op. In dit verband gelden voor loodsen, slepen, meren en het ontvangen van afval de meeste openbaredienstverplichtingen.

Artikel 8 van de verordening (interne exploitant)

Uit de studie blijkt dat interne exploitanten[11] in één lidstaat (Denemarken) relatief vaak voorkomen en dat er in een aantal havens in België, Kroatië, Duitsland, Italië, Letland en Portugal voor sommige havendiensten ook interne exploitanten worden gebruikt. De havendiensten waarvan is gemeld dat zij door interne exploitanten worden verricht, zijn allemaal havendiensten die onder de verordening vallen; geen enkele havendienst wordt opvallend vaker door interne exploitanten verricht dan andere.

Artikel 9 van de verordening (waarborging van werknemersrechten)

Uit de studie blijkt dat de meeste havenbeheerders al vóór de toepassing van de verordening eisten dat er passende arbeidsomstandigheden voor het personeel gegarandeerd zouden worden en dat vier havens zelfs zo ver gingen dat de rechten en plichten van een vertrekkende aanbieder van havendiensten werden overgedragen aan de nieuwe aanbieder.

[9] Wetsbesluit nr. 9/2022 van 11 januari 2022.
[10] Nu artikel 25, lid 4, punt b), van Verordening (EU) 2024/1679.
[11] De havenbeheerder of de bevoegde instantie kan besluiten een havendienst zelf te verrichten, dan wel via een juridisch zelfstandige entiteit waarover de havenbeheerder of de bevoegde instantie een bepaalde mate van zeggenschap uitoefent die vergelijkbaar is met de zeggenschap die hij of zij over de eigen diensten heeft.

Artikel 10 van de verordening (vrijstellingen)

Hoofdstuk II (betreffende het verrichten van havendiensten) en artikel 21 (betreffende overgangsmaatregelen) van de verordening zijn niet van toepassing op vrachtafhandeling, passagiersdiensten of loodsdiensten. Niettemin kunnen de lidstaten overeenkomstig artikel 10, lid 2, van de verordening besluiten zowel hoofdstuk II als artikel 21 toe te passen op loodsdiensten. Eén lidstaat, Slovenië, heeft van deze mogelijkheid gebruikgemaakt[12].

2.3. Hoofdstuk III: Financiële transparantie en autonomie

Hoofdstuk III van de verordening, dat de **artikelen 11 tot en met 13** omvat, bevat regels met betrekking tot: i) de transparantie van de financiële betrekkingen tussen overheden en een havenbeheerder; ii) heffingen voor havendiensten; en iii) heffingen voor het gebruik van haveninfrastructuur.

Opgemerkt moet worden dat artikel 10, lid 1, vrachtafhandeling, passagiersdiensten en loodsdiensten weliswaar uitsluit van het toepassingsgebied van hoofdstuk II, maar dat alle drie deze diensten onder de bepalingen van hoofdstuk III vallen.

Artikel 11 van de verordening (transparantie van financiële betrekkingen)

Uit de studie blijkt dat sinds de vaststelling van de verordening één havenbeheerder en verschillende aanbieders van havendiensten hun boekhoudingssystemen hebben aangepast. De financiële transparantie wordt zowel bij havenbeheerders als bij aanbieders van havendiensten gewaarborgd door de publicatie van jaarrekeningen of verslagen, alsook door audits of rapportages aan aangewezen overheidsinstanties. De ondersteunende studie bevat meer gedetailleerde informatie over: i) de scheiding tussen publieke middelen die zijn ontvangen voor het verrichten van havendiensten of baggeractiviteiten en middelen die zijn toegewezen voor andere activiteiten (artikel 11, lid 2, van de verordening); ii) klachten (artikel 11, lid 5, van de verordening); iii) nieuwe publieke middelen (artikel 11, lid 6, van de verordening); iv) vergoedingen voor openbaredienstverplichtingen (artikel 11, lid 7, van de verordening); en v) de mogelijkheid — waarvan door geen enkele lidstaat gebruik is gemaakt — om artikel 11, lid 2, niet toe te passen op havens die deel uitmaken van het "uitgebreide" netwerk (artikel 11, lid 8, van de verordening). Uit de studie is gebleken dat de vereisten inzake de gescheiden boekhoudingen doeltreffend zijn.

Artikel 12 van de verordening (heffingen op havendiensten)

Uit de studie blijkt dat ongeveer een derde van de havenbeheerders die op de enquête hebben gereageerd, heeft aangegeven dat de heffingen op havendiensten in andere betalingen worden geïntegreerd. Aanbieders van havendiensten bevestigden dat heffingen op havendiensten over het algemeen niet in andere betalingen werden opgenomen, aangezien klanten de heffingen op havendiensten rechtstreeks aan de dienstverlener betalen. In de periode tussen januari 2023 en

[12] Uradni list RS (Staatsblad van de Republiek Slovenië) nr. 11/20.

april 2024 zijn er bij de bevoegde instanties in de lidstaten zeer weinig formele klachten ingediend in verband met heffingen op havendiensten of verzoeken tot het verstrekken van informatie aan de bevoegde instantie.

Artikel 13 van de verordening (heffingen op het gebruik van haveninfrastructuur)

Uit de studie blijkt dat de heffingen op het gebruik van haveninfrastructuur voor de overgrote meerderheid van de aanbieders van havendiensten gemakkelijk identificeerbaar zijn. Sinds de vaststelling van de verordening hebben vijf havenbeheerders gedifferentieerde heffingen op het gebruik van haveninfrastructuur ingevoerd om de in artikel 13, lid 4, genoemde redenen. Daarentegen verklaarde bijna driekwart van de aanbieders van havendiensten die op de enquête reageerden dat de heffingen op het gebruik van haveninfrastructuur in deze periode waren gewijzigd en dat deze wijzigingen in bijna alle gevallen tijdig werden meegedeeld. Bovendien bleek in drie gevallen uit feedback van geraadpleegde belanghebbenden dat de heffingen op het gebruik van haveninfrastructuur niet in overeenstemming waren met de transparantiebeginselen van de verordening. In vrijwel alle gevallen worden de heffingen op het gebruik van haveninfrastructuur openbaar gemaakt. Tot slot verklaarde een kwart van de havenbeheerders met betrekking tot klachten over heffingen op het gebruik van haveninfrastructuur die de nationale autoriteiten hadden ontvangen, dat hun was gevraagd informatie te verstrekken aan de bevoegde instantie.

2.4. Hoofdstuk IV: Algemene bepalingen en slotbepalingen

Hoofdstuk IV van de verordening, dat de **artikelen 14 tot en met 22** omvat, bevat regels met betrekking tot: i) de opleiding van personeel; ii) de raadpleging van havengebruikers en andere belanghebbenden; iii) de behandeling van klachten; iv) betrokken instanties; v) beroepsprocedures; en vi) sancties.

Artikel 14 van de verordening (opleiding van personeel)

Uit de studie blijkt dat vier aanbieders van havendiensten hun praktijken met betrekking tot de opleiding van personeel sinds de toepassing van de verordening hebben moeten aanpassen.

Artikel 15 van de verordening (raadpleging van havengebruikers en andere belanghebbenden)

Uit de studie blijkt dat bijna alle havenbeheerders vóór de toepassing van de verordening havengebruikers en belanghebbenden hebben geraadpleegd. Vier Deense havens gaven aan dat zij belanghebbenden niet raadplegen. Behalve met betrekking tot ruimtelijke ordening is het aantal raadplegingen sinds de toepassing van de verordening in bijna alle categorieën voor raadpleging toegenomen. Deze toename betrof met name maatregelen ter waarborging van de veiligheid in het havengebied, waaronder, in voorkomend geval, de gezondheid en veiligheid van havenwerkers. De studie laat zien dat het raadplegingsvereiste van artikel 15 van de verordening doeltreffend is geweest.

Artikel 16 van de verordening (behandeling van klachten)

Op grond van de artikelen 16, 17 en 19 moeten de lidstaten de Commissie in kennis stellen van hun nationale klachtenprocedures en de daarvoor verantwoordelijke instanties (artikel 16), de betrokken instanties (artikel 17) en het sanctiesysteem (artikel 19).

Uiterlijk op 24 maart 2019 moesten de lidstaten de Commissie in kennis stellen van: i) de procedure voor de behandeling van klachten; en ii) de instanties die belast zijn met de behandeling van klachten (artikel 16, lid 7, van de verordening).

Op de uiterste datum (24 maart 2019) hadden 8 van de toenmalige 23 maritieme lidstaten[13] volledig aan hun kennisgevingsverplichtingen voldaan. Tegen oktober 2019 hadden 14 maritieme lidstaten volledig aan hun kennisgevingsverplichtingen voldaan; de Commissie stuurde de overige maritieme lidstaten vervolgens een brief waarin zij aan hun kennisgevingsverplichtingen werden herinnerd. In juni 2020 hadden in totaal 16 lidstaten volledig aan hun kennisgevingsverplichtingen voldaan. Nog drie lidstaten hadden op dat moment slechts gedeeltelijk aan hun kennisgevingsverplichtingen voldaan. De Commissie leidde daarom verschillende inbreukprocedures in, die werden afgesloten zodra de lidstaten aan hun kennisgevingsverplichtingen hadden voldaan of gehoor had gegeven aan de inhoudelijke grieven[14].

Op de datum van publicatie van dit verslag hebben alle maritieme lidstaten aan hun kennisgevingsverplichtingen voldaan[15].

Volgens de door de lidstaten verstrekte informatie kunnen de voor de behandeling van klachten verantwoordelijke instanties in verschillende categorieën worden ingedeeld: i) voor vervoer verantwoordelijke regelgevende instanties; ii) maritieme instanties; iii) mededingings-, consumenten- of marktautoriteiten; iv) ministeries die belast zijn met het vervoersbeleid; en zelfs v) instanties die specifiek zijn opgericht om havengerelateerde klachten te behandelen.

Na conformiteitscontroles van de ontvangen kennisgevingen te hebben uitgevoerd, leidde de Commissie in juli 2023 inbreukprocedure INFR(2021)2041 in tegen Duitsland wegens: i) het niet identificeren van de instanties die verantwoordelijk zijn voor de behandeling van klachten betreffende havens in sommige van zijn regio's; ii) het niet met de vereiste mate van zekerheid identificeren van de instanties die verantwoordelijk zijn voor de behandeling van klachten betreffende havens in andere Duitse regio's; en iii) het feit dat de daartoe aangewezen instanties niet voldeden aan de vereisten van artikel 16, lid 2, van de verordening.

[13] D.w.z. lidstaten met ten minste één zeehaven.

[14] In juli 2020 leidde de Commissie inbreukprocedures in tegen vier lidstaten die op dat moment nog niet aan hun kennisgevingsverplichtingen hadden voldaan: INFR(2020)2210 — België, INFR(2020)2211 — Cyprus, INFR(2020)2212 — Nederland en INFR(2020)2213 — Portugal. In december 2022 hadden alle vier de lidstaten aan al hun kennisgevingsverplichtingen voldaan en in april 2023 waren de desbetreffende inbreukprocedures afgesloten.
In juni 2021 leidde de Commissie inbreukprocedures in tegen drie lidstaten die op dat moment slechts gedeeltelijk aan hun kennisgevingsverplichtingen hadden voldaan: INFR(2021)2042 — Kroatië, INFR(2021)2043 — Italië en INFR(2021)2044 — Slovenië. In november 2021 hadden twee van die lidstaten aan al hun kennisgevingsverplichtingen voldaan en in mei 2022 werden de desbetreffende inbreukprocedures afgesloten. De laatste resterende inbreukprocedure werd in december 2025 afgesloten.

[15] De volgende website biedt een overzicht van de kennisgevingen: https://transport.ec.europa.eu/transport-modes/maritime/ports/port-services-regulation_en.

Nadat Duitsland de klachten had afgehandeld, werd de inbreukprocedure in mei 2025 afgesloten.

Uit de studie blijkt dat tegen zes havenbeheerders klachten werden ingediend. Er werden ook klachten ingediend over havendiensten, met name diensten die door reders werden verricht. Opgemerkt moet worden dat volgens de feedback die in het kader van de ondersteunende studie van de lidstaten werd ontvangen, slechts drie lidstaten — Denemarken, Ierland en Zweden — de Commissie in kennis hebben gesteld van de klachten die zij hebben ontvangen. In de meeste lidstaten is het klachtenbehandelingsformulier beschikbaar in de eigen taal en in het Engels. Wat de uitwisseling van informatie over de toepassing van artikel 16 betreft (dat betrekking heeft op de behandeling van klachten), wordt in de ondersteunende studie vermeld dat hiervan sprake was tussen Denemarken en Zweden, alsook tussen Polen en Slovenië. De Commissie moedigt dergelijke samenwerking aan, overeenkomstig artikel 16, lid 8, van de verordening. Overeenkomstig artikel 16, lid 7, heeft de Commissie de van de lidstaten ontvangen informatie over de voor de behandeling van klachten verantwoordelijke instanties gepubliceerd[16].

Artikel 17 van de verordening (betrokken instanties)

De lidstaten waren op grond van de verordening ook verplicht ervoor te zorgen dat havengebruikers en andere relevante belanghebbenden in kennis worden gesteld van de betrokken instanties als bedoeld in: i) artikel 11, lid 5 (in het kader van klachten over de transparantie inzake financiële betrekkingen); ii) artikel 12, lid 3 (in het kader van klachten over heffingen op havendiensten); en artikel 13, lid 6 (in het kader van klachten over heffingen op het gebruik van haveninfrastructuur). De lidstaten zijn eveneens gehouden de Commissie in kennis te stellen van die instanties. De Commissie heeft die informatie bekendgemaakt[17].

Volgens de van de lidstaten ontvangen informatie gaat het onder meer om de volgende soorten betrokken instanties: i) voor vervoer verantwoordelijke regelgevende instanties; ii) maritieme instanties; iii) ministeries die belast zijn met het vervoers- of havenbeleid; of in voorkomend geval: iv) andere ministeries, mededingingsautoriteiten of havenspecifieke instanties voor de behandeling van klachten.

Artikel 18 van de verordening (beroepsprocedures)

Tijdens het onderzoek kon geen informatie worden verkregen over de beroepsprocedures die werden ingesteld tegen besluiten of afzonderlijke maatregelen die krachtens de verordening door de havenbeheerder, de bevoegde instantie of een andere bevoegde nationale instantie werden genomen.

Artikel 19 van de verordening (sancties)

[16] https://transport.ec.europa.eu/transport-modes/maritime/ports/port-services-regulation_en.
[17] https://transport.ec.europa.eu/transport-modes/maritime/ports/port-services-regulation_en.

Op grond van de verordening moesten de lidstaten: i) de voorschriften vaststellen ten aanzien van doeltreffende, evenredige en afschrikkende sancties die van toepassing zijn op overtredingen van de verordening; en ii) alle nodige maatregelen nemen om ervoor te zorgen dat die sancties worden uitgevoerd. De lidstaten waren ook verplicht de Commissie van deze maatregelen in kennis te stellen. Anders dan voor de voorschriften inzake de behandeling van klachten en de kennisgeving van betrokken instanties aan de Commissie, geldt er vanwege de Commissie echter geen verplichting om sancties te publiceren. Uit de ondersteunende studie is geen verdere informatie naar voren gekomen.

Artikel 20 van de verordening (verslag over de voortgang die in het kader van het sectorale EU-comité voor de sociale dialoog in de havensector is geboekt)

Naast indiening van dit verslag bij het Europees Parlement en de Raad over de werking en het effect van de verordening, vereist artikel 20 van de verordening dat in dit verslag rekening wordt gehouden met de vooruitgang die is geboekt in het kader van het sectorale EU-comité voor de sociale dialoog in de havensector. Sinds de inwerkingtreding van de verordening heeft het sectorale comité voor de sociale dialoog in de havensector 22 vergaderingen gehouden. Een belangrijk resultaat van het overleg van de sociale partners in dit comité is het in 2023 bereikte akkoord over de opleiding van havenarbeiders met betrekking tot gegaste containers. Het sectorale EU-comité voor de sociale dialoog in de havensector besprak ook: i) de gevolgen van technologische veranderingen voor de sector; ii) het effect van het mededingingsbeleid van de EU op de sector, met inbegrip van de groepsvrijstellingsverordening voor consortia; iii) richtsnoeren voor ongevallenpreventie in havens; iv) de veiligheid aan boord; v) vaardigheden en opleiding; vi) vrouwen en jongeren in de havensector; vii) EU-voorschriften voor het veilig laden en lossen van bulkschepen; viii) maritieme veiligheid; ix) het effect van de uitbreiding van het emissiehandelssysteem tot de sector zeevervoer; en x) een Europese havenstrategie.

In de aanloop naar de vergadering van het sectorale EU-comité voor de sociale dialoog in de havensector van 5 februari 2026 stelden de drie organisaties die havenarbeiders op EU-niveau vertegenwoordigen dat de sociale dialoog op EU-niveau maar weinig tastbare resultaten had opgeleverd en informeerden zij de Commissie en de andere erkende sociale partners dat zij besloten hadden zich uit het comité terug te trekken. De Commissie heeft nota genomen van dit besluit, maar blijft zich inzetten voor de sociale dialoog en de raadpleging van de sociale partners om ervoor te zorgen dat alle belanghebbenden bij de beleidsontwikkeling worden betrokken.

Artikel 21 van de verordening (overgangsmaatregelen)

Dit artikel bevat bepalingen inzake **overgangsmaatregelen**, waarin het volgende is vastgesteld:

- de verordening is niet van toepassing op havendienstovereenkomsten die vóór 15 februari 2017 en voor bepaalde duur zijn gesloten;
- havendienstovereenkomsten die vóór 15 februari 2017 voor onbepaalde duur zijn gesloten of soortgelijke gevolgen hebben, moeten uiterlijk op 1 juli 2025 worden gewijzigd om te voldoen aan deze verordening.

Uit de studie blijkt dat zeven havenautoriteiten verklaarden dat zij vóór 15 februari 2017 geen havendienstovereenkomsten voor bepaalde duur hadden gesloten; ook waren daar geen havendienstovereenkomsten van kracht op het moment van inwerkingtreding van de verordening. Andere havenbeheerders verklaarden daarentegen dat zij wel over dergelijke overeenkomsten voor bepaalde soorten havendiensten beschikten. Een vijfde van de aanbieders van havendiensten die op de enquête reageerden, verklaarde dat zij vóór de inwerkingtreding van de verordening één overeenkomst voor bepaalde tijd hadden gesloten. Geen van de havenbeheerders had vóór 15 februari 2017 overeenkomsten voor havendiensten voor een bepaalde duur gesloten. Enkele aanbieders van havendiensten hadden wel dergelijke overeenkomsten gesloten, hoewel deze veelal voorzagen in een respijtperiode om aan de verordening te voldoen. Uit het feitenonderzoek bleek dat één lidstaat dergelijke overeenkomsten had gesloten voor alle loodsbedrijven die in die lidstaat actief waren. Opgemerkt wordt dat overeenkomstig artikel 21, lid 2, van de verordening havendienstovereenkomsten die vóór 15 februari 2017 voor onbepaalde duur zijn gesloten of soortgelijke gevolgen hebben, uiterlijk op 1 juli 2025 moeten zijn gewijzigd om te voldoen aan deze verordening.

Artikel 22 van de verordening (inwerkingtreding)

Dit artikel voorziet ten slotte in **uitstel van de toepassingsdatum** van de verordening met twee jaar vanaf de datum van inwerkingtreding, wat betekent dat de verordening pas op 24 maart 2019 van toepassing is geworden.

3. WIJZIGINGEN VAN DE VERORDENING EN DE UITVOERING ERVAN

Sinds de vaststelling van de verordening op 14 februari 2017 is er één toepasselijke wijziging in de verordening doorgevoerd, namelijk Verordening (EU) 2020/697 van het Europees Parlement en de Raad[18], op grond waarvan havenbeheerders of bevoegde instanties tot oktober 2020 flexibiliteit konden bieden bij het opleggen van heffingen op het gebruik van haveninfrastructuur vanwege de COVID-19-uitbraak.

Overeenkomstig artikel 1 van Verordening (EU) 2020/697 mogen havenbeheerders of bevoegde instanties besluiten om voor de periode van 1 maart 2020 tot en met 31 oktober 2020 verschuldigde heffingen op het gebruik van haveninfrastructuur niet op te leggen, of de betaling ervan op te schorten, te verminderen of uit te stellen.

Volgens de gegevens die in het kader van de ondersteunende studie zijn verzameld, hebben vijf lidstaten voor alle havens in hun land, evenals zes havenbeheerders en één bevoegde instantie gebruikgemaakt van de bovengenoemde mogelijkheden die door artikel 1 van

[18] Verordening (EU) 2020/697 van het Europees Parlement en de Raad van 25 mei 2020 tot wijziging van Verordening (EU) 2017/352, teneinde havenbeheerders of bevoegde instanties toe te staan flexibiliteit te bieden bij het opleggen van heffingen op het gebruik van haveninfrastructuur in het kader van de COVID-19-uitbraak (PB L 165 van 27.5.2020, blz. 7, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2020/697/oj).

Verordening (EU) 2020/697 worden geboden. De details van de uitgevoerde maatregelen zijn te vinden in de ondersteunende studie.

4. CONCLUSIE

Sinds de vaststelling van de verordening negen jaar geleden is de verordening met enige vertraging geleidelijk ten uitvoer gelegd.

Voorafgaand aan de toepassing van de verordening hebben lidstaten en belanghebbenden aangegeven dat zij behoefte hadden aan advies van de Commissie over een aantal bepalingen om de betekenis ervan te verduidelijken. De Commissie heeft deze richtsnoeren in 2018 verstrekt om bij te dragen tot de correcte uitvoering van de verordening. De uitvoering heeft tot een beperkt aantal klachten en inbreukprocedures in verband met de onjuiste toepassing van de verordening geleid.

Wat handhaving betreft, waren de handhavingsmaatregelen van de Commissie vooral gericht op de kennisgevingsverplichtingen van de lidstaten. Deze omvatten ook de inleiding van een aantal inbreukprocedures, die allemaal het gewenste effect hebben gehad, namelijk het waarborgen van de naleving van de kennisgevingsverplichtingen van de lidstaten.

Verordening (EU) 2020/697 bood havenbeheerders of bevoegde instanties de mogelijkheid om gedurende de periode van 1 maart 2020 tot en met 31 oktober 2020 verschuldigde heffingen op het gebruik van haveninfrastructuur niet op te leggen of de betaling ervan op te schorten, te verminderen of uit te stellen in verband met de COVID-19-pandemie. Europese havens maakten nauwelijks gebruik van deze tijdelijke mogelijkheid en het werd niet nodig geacht de maatregel te verlengen.

De Commissie is over het geheel genomen van mening dat de uitvoering van het EU-kader voor het verrichten van havendiensten en de gemeenschappelijke regels inzake de financiële transparantie van havens in overeenstemming is met de doelstellingen van de verordening en toereikend is.

De Commissie zal niettemin met de lidstaten en belanghebbenden blijven samenwerken om toe te zien op de correcte toepassing ervan in de 327 havens van het trans-Europees vervoersnetwerk.