

Toelichting op de niet-werkzame markt in de binnenvaart.

Er zijn drie specifieke kenmerken van de binnenvaart die aan de basis liggen van de falende marktwerking in deze sector:

- De ongelijke onderhandelingspositie tussen de verschillende spelers.
- De sterk fluctuerende vraag die een economisch verantwoorde reservecapaciteit vereist.
- De steeds terugkerende (structurele) overcapaciteit.

De ongelijke onderhandelingspositie tussen de verschillende spelers.

De ongelijkheid in onderhandelingspositie die bestaat tussen verladers en vervoerders heeft na het wegvallen van marktregulering (toerbeurten en vaste tarieven) geleid tot ruïneuze vrachtprijsdumping op het moment dat het scheepsaanbod het ladingaanbod overtreft (situatie eind 2008 tot heden). Met name voor kleine schepen, waaraan nog steeds behoefte is, heeft dit een vernietigend effect welke al in 1998 is ingezet en door de aanvang van de crisis eind 2008 is versterkt.

De sterk fluctuerende vraag die een economisch verantwoorde reservecapaciteit vereist.

De binnenvaart als geheel moet ten allen tijde een reservecapaciteit aanhouden met het oog op de bij tijden extreem fluctuerende vraag naar laadruimte (van tientallen procenten), als gevolg van conjunctuurschommelingen, seizoenschommelingen en sterk wisselende waterstanden op o.a. Rijn en Donau, op te kunnen vangen. Het aanhouden van reservecapaciteit in de binnenvaart is des te meer noodzakelijk daar het aanbod aan laadruimte niet op korte termijn kan worden aangepast aan de fluctuerende vraag. Snel schepen bijbouwen is niet mogelijk op momenten van stijgende vraag naar laadruimte. Reservecapaciteit (overcapaciteit in perioden van teruglopende vraag) laat toe dat bij een hoge vraag naar laadruimte de continuïteit van het vervoer over de binnenvaart is verzekerd.

Het bestaan van reservecapaciteit heeft evenwel als effect dat de onderhandelingspositie van de vervoerder verzwakt. De daaruit voortkomende prijsdalingen maakt het voor de vervoerders onmogelijk om de reservecapaciteit en de kwaliteit van dienstverlening in stand te houden.

Na de eeuwwisseling is de noodzaak om reservecapaciteit aan te houden onvoldoende erkent door verschillende partijen met als gevolg een groot tekort aan laadruimte in 2007-2008 (mede ontstaan door het falende spoorproject Betuwelijn) met inherent daaraan de ontstane structurele overcapaciteit als gevolg van een nieuwbouwgolf in combinatie met een sterk dalende vraag naar vervoer.

De steeds terugkerende (Structurele) overcapaciteit.

In tegenstelling tot reservecapaciteit heeft structurele overcapaciteit geen enkele economische functie. In het verleden heeft het bestaan van structurele overcapaciteit in de binnenvaart regelmatig geleid tot overheidsingrijpen, zowel nationaal door afzonderlijke Lidstaten als op Europees niveau. In de vorige eeuw zijn er diverse sloopronde geweest, tot in de jaren 1990. Sloopregelingen of andere maatregelen om de vlootcapaciteit te reduceren hebben tot doel gehad het negatieve gevolg van structurele overcapaciteit, vrachtprijsdumping, te temperen zodanig dat de continuïteit en diversiteit van de binnenvaart niet in gevaar kwam.

Structurele overcapaciteit wordt op vele manieren veroorzaakt, zoals de exploitatiekenmerken (o.a. de lange levensduur, de hoge vaste kosten en de eenzijdige inzetbaarheid van schepen), het investeringsgedrag van binnenvaartondernemers en het financieringsgedrag van geldschietters (veelal

banken) en sociaal-culturele aspecten (o.a. de gecombineerde functie van het schip als productiemiddel en woning, de individualistische aard van binnenvaartondernemers enz.). De beschreven manieren hebben gezamenlijk ook de huidige aantoonbare structurele overcapaciteit veroorzaakt.

De drie hierboven omschreven specifieke kenmerken zijn al lang geleden vastgesteld en zijn niet veranderd door de keuze voor een volledig vrij markt van prijsvorming in de binnenvaart door Europa in het verleden. De drie genoemde kenmerken zorgen er in de binnenvaartvervoersmarkt voor dat de perioden van evenwicht tussen vraag en aanbod beperkt en kortstondig zijn. Economische wetmatigheden leren ons dat in een markt waar de prijs wordt gevormd op basis van vraag en aanbod een belangrijke voorwaarde is dat de markt zelfregulerend werkt op het moment dat er onevenwicht ontstaat. Dit zelfregulerend vermogen is de binnenvaart niet aanwezig, nooit geweest.

De Europese Commissie is bekend, of behoort bekend te zijn, met de specifieke kenmerken van de binnenvaart en daar zou rekening mee moeten worden gehouden in het beleid. Tot dusver hebben alle overheden, inclusief de Europese Commissie, alle verantwoordelijkheid voor regulering van het onevenwicht afgeschoven op de 'markt' (de binnenvaartsector). Dit is echter onmogelijk gebleken. In het vervolg van deze toelichting zal verder op ingegaan worden waarom het opzetten van zelfregulerend vermogen door de binnenvaartsector onmogelijk is.

Onderhandelingspositie/markttransparantie.

In 2012 heeft de minister van Infrastructuur en Milieu via het transitiecomité onderzoek laten doen door de universiteit van Nijenrode naar de marktwerking en samenwerking in de binnenvaart. Een van de belangrijke punten die in het onderzoeksrapport naar voren kwam is de asymmetrische verdeling van marktinformatie in de binnenvaart tussen verladers en vervoerders. Er is sprake van twee markten. De ene tussen verladers en bevrachters. Een tweede tussen vervoerders en bevrachters. Verladers en zeker bevrachters zijn over het algemeen in het voordeel in het beschikken over informatie over bijv. de actuele beschikbare laadruimte, vraag naar vervoer en de actueel marktconforme prijs. Zij zullen als gevolg daarvan meer vertrouwen hebben in het functioneren van de markt.

De vervoerder daarentegen is voor actuele informatie in grote mate afhankelijk van de bevrachters, die veelal een dubbele functie hebben. Zij staan in dienst van zowel de verlader als de vervoerder en kunnen uit beide partijen hun voordeel (lees winst) behalen. Voor 'betrouwbare' informatie over de markt is de vervoerder aangewezen op Marktobservaties uitgevoerd door de Centrale Rijnvaartcommissie (CCR) en/of gefragmenteerde data via allerlei particuliere initiatieven. Hierbij valt op te merken dat eerstgenoemde weinig nut dient vanwege het terugblikkende karakter van ruim een jaar.

De asymmetrische verdeling van informatie zorgt voor ongelijke onderhandelingsposities, waarbij de vervoerder altijd de zwakkere positie inneemt. Vanzelfsprekend kan op die wijze de markt niet goed functioneren. Zonder informatie geen efficiënte en evenwichtige markt.

Hierin ligt een verantwoordelijkheid voor de overheid. In een vergelijkingsonderzoek met andere sectoren dat de minister liet uitvoeren door Panteia in 2013 liet uitvoeren werd de nadruk gelegd op samenwerking en schaalvergroting in de binnenvaart om de onderhandelingspositie van de vervoerder te versterken. Als oplossing wordt dit al meer dan 40 jaar verteld aan de binnenvaart, echter is dat weinig succesvol gebleken. De samenwerkingsverbanden die in het verleden hebben

bestaan en de huidige samenwerkingsverbanden hebben geen significant betere positie opgeleverd voor de vervoerder, omdat ook zij afhankelijk zijn van het evenwicht tussen vraag en aanbod en net als iedere bevrachter moeten inschrijven op een transport voor een concurrerende (laagste) prijs. De extra service die samenwerkingsverbanden zouden kunnen leveren is voor veel bevrachters tegenwoordig eveneens mogelijk.

Het lijkt in die zin reeël om te concluderen dat meer samenwerking en schaalvergroting in de binnenvaartmarkt ook de komende decennia de positie van de vervoerder niet zal versterken. Dit wetende is het de Lidstaten van de Europese Unie aan te bevelen het voorstel van de Europese Schippers Organisatie (ESO) te omarmen en er bij de Europese Commissie op aan te dringen het voorgestelde markttransparantiesysteem op te zetten, eventueel (en gedeeltelijk) te financieren vanuit het reservefonds in het kader van verordening 718/1999.

Reservecapaciteit/structurele overcapaciteit.

De economische noodzaak om reservecapaciteit aan te houden in de binnenvaart en structurele overcapaciteit te voorkomen/op te lossen vraagt om flankerend beleid door de Europese Commissie gericht op het goed functioneren van de markt. Ook hier is de binnenvaart daarin niet zelfregulerend, om bij de specifieke kenmerken genoemde redenen.

Diverse onderzoeken (o.a. door de ING-bank, de Rabobank, Panteia en de universiteit van Antwerpen) hebben onomstotelijk aangetoond dat de binnenvaart te kampen heeft met een langdurige structurele overcapaciteit in de grotere tonnageklassen (zowel drogelading- als tankvaart). Dit heeft een onwenselijk drukkend effect op de vrachtprijzen, ook onder kleine schepen. De beperkte groei in de vervoersvolumes zoals die zijn voorspelt zal een evenwicht tussen vraag en aanbod op korte termijn niet dichterbij brengen. Zolang deze situatie in stand blijft zal het voor de vervoerder moeilijk blijven om kostendekkend te opereren, laat staan te kunnen reserveren voor toekomstige investeringen.

De overheid verwacht min of meer dat de sector, in overleg met alle belanghebbenden zoals binnenvaartondernemers, bevrachters, verladers en banken) zelf met initiatieven te komen om het probleem van de structurele overcapaciteit op te lossen. Dat is werkelijk vragen om het onmogelijke te doen en dat is aantoonbaar gezien alles wat de afgelopen jaren niet van de grond is gekomen. Er is een Crisisberaad (2009), een binnenvaartambassadeur (2010), EUBO (2010) een Transitiecomité (2011/2013) en een Droge Lading Comité geweest die zich allen hebben gebogen over het vraagstuk wat te doen aangaande capaciteitsmanagement, echter is een oplossing nooit gevonden.

Al die pogingen leidt tot de logische conclusie dat capaciteitsmanagement nooit door de binnenvaart kan worden geïnitieerd en opgezet en inherent daaraan is de noodzaak dat er vanuit overheidswege maatregelen moet worden genomen.

In de geliberaliseerde binnenvaart heeft de Europese Commissie Richtlijn 96/75/EG om dergelijke maatregelen te kunnen en mogen nemen. Door verkeerde en/of ontbrekende uitvoering van deze Richtlijn (geen capaciteitsmonitoring, geen remmend instrument op nieuwbouw, verantwoordelijkheden bij verkeerde partijen, etc.) hebben de Lidstaten voorsnog niks kunnen, maar voornamelijk niks willen doen met de aanmelding van een ernstige verstoring van de binnenvaartvervoersmarkt door België vorig jaar.

Gelukkig voor de internationale binnenvaart nemen de Belgische overheden hun verantwoordelijkheden wel serieus. Aldaar is inmiddels wetgeving van kracht die, mits goed uitgevoerd, een instrument is voor de vervoerder om vrachtprijzdumping als gevolg van structurele

overcapaciteit te kunnen opvangen. Frankrijk kent al enige tijd dergelijke wetgeving, alhoewel de uitvoering gebreken vertoond. Idealiter wordt wetgeving ter voorkoming van vrachtprijsdumping op Europees niveau besproken en ingevoerd. Het eerder genoemde markttransparantiesysteem kan bijdragen bij een goede uitvoering van dergelijke wetgeving vanwege de opname van kostprijsindicatoren in het systeem.

Deze toelichting is samengesteld op basis van onderzoeksrapporten die over de binnenvaartvervoersmarkt zijn verschenen de afgelopen jaren. Een overzicht is hieronder opgenomen.

Ron Breedveld

November 2014