

Vergaderjaar 2016–2017

31 409

Zee- en binnenvaart

Nr. 152

BRIEF VAN DE MINISTER VAN INFRASTRUCTUUR EN MILIEU

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 24 maart 2017

In vervolg op mijn toezegging tijdens het Algemeen Overleg Scheepvaart op 2 februari 2017 (Kamerstuk 31 409, nr. 150), stuur ik u hierbij een brief over de transparantie van de binnenvaartmarkt, inclusief een benchmark en een juridische analyse. Tijdens het AO op 2 februari heeft het lid Van Helvert (CDA) de transparantie in de binnenvaartmarkt aangemerkt als onvoldoende. Dit zou terug te voeren zijn op de onduidelijke positie van de bevrachter, omdat deze dubbele kosten – zowel richting verlander als richting vervoerder – in rekening kan brengen. Het lid Van Helvert heeft tijdens het AO gepleit voor een wettelijke regeling van de positie van de bevrachter op de binnenvaartmarkt, analoog aan regelingen in de markt van koopwoningen alsook in de verzekeringsmarkt.

Met deze brief geef ik tevens invulling aan de motie van de leden Van Helvert (CDA) en Smaling (SP), Kamerstuk 31 409, nr. 137. Deze motie gaat uit van de presumptie dat de taken, verantwoordelijkheden en rollen van schippers, bevrachters en verladers in de binnenvaart niet transparant zijn, en dat niet uitgesloten is dat bevrachters voor meerdere partijen werkzaamheden verrichten, en verzoekt de regering om de Kamer te informeren over de aard van de problematiek en daarbij aan te geven of de regering bereid is om een wettelijke regeling aan de Kamer voor te leggen.

Benchmark markttransparantie binnenvaart

In de onderstaande benchmark met betrekking tot de markttransparantie in de binnenvaart, de rol van de tussenpersoon hierin en wettelijke regelingen ter zake, zijn de volgende vergelijkingen gemaakt:

- met (zeven) relevante andere sectoren;
- tussen deelsectoren in de binnenvaart;
- met omringende binnenvaartlanden.

Markttransparantie binnenvaart in vergelijking andere sectoren

In vervolg op het AO zee- en binnenvaart op 6 februari 2013 (Kamerstuk 31 409, nr. 52) heeft onderzoeksbureau Panteia in mijn opdracht een studie verricht naar de markttransparantie in de binnenvaart. In dit onderzoek is een vergelijking gemaakt met zeven andere sectoren, te weten goederenwegvervoer, luchtvracht, *short sea shipping*, goederen-spoorvervoer, aardappelsector, visserij en particuliere verzekeringsmarkt. Gekeken is onder meer naar (wettelijke) regelingen, arrangementen en ontwikkelingen in relatie tot markttransparantie in de sectoren. Het rapport «Markttransparantie en de rol van tussenpersonen in andere sectoren ter inspiratie voor de binnenvaart» en mijn conclusies hierbij heb ik uw Kamer toegezonden bij brief van 15 oktober 2013 (Kamerstuk 30 523, nr. 80). Voor de onderbouwing van mijn standpunt hieronder zal ik op meerdere plaatsen gebruikmaken van dit rapport. De uitkomsten van de studie zijn samengevat in de bijlage¹.

Rol tussenpersonen op deelmarkten deelsectoren in de binnenvaart

Uit het onderzoeksrapport van Panteia komt naar voren dat de rol en betekenis van een tussenpersoon in de diverse segmenten van de binnenvaart sterk uiteenloopt. De bevrachter vervult vooral een rol in het vervoerssegment droge bulk lading, waaronder zand en grind, agribulk en erts en kolen. In andere segmenten, te weten vervoer van containers, aardolie- en chemische producten, spelen tussenpersonen geen of een beperkte rol.

In het containervervoer en de tankvaart hebben vervoerders vaker een eigen walorganisatie georganiseerd die zich richt op acquisitie en is de rol van tussenpersonen veel beperkter of afwezig. Vervoer per binnenvaart vindt in deze deelmarkten vooral plaats op basis van «time charters» of lange termijn contracten.

Vooral in de traditionele vervoerssegment droge bulk lading, ofwel de deelmarkten zand en grind, agribulk, en erts en kolen is sprake van onevenwichtigheid tussen vraag- en aanbodkant. Dat wil zeggen dat tegenover een klein aantal grote vragers van transportdiensten een groot aantal versnipperde kleine aanbieders van diensten staat, waarbij de vraag gekanaliseerd wordt via een beperkt aantal tussenpersonen. In deze deelmarkten is de spotmarkt dominant.

Relevante wettelijke regelingen in omliggende binnenvaartlanden

In de andere lidstaten van de Centrale Commissie voor de Rijnvaart, te weten België, Duitsland, Frankrijk en Zwitserland, bestaan naar mij bekend geen wettelijke regelingen rondom de rol en positie van de bevrachter.

Relevant in dit verband is wel de wettelijke regeling die in 2014 in België getroffen is om het varen onder de kostprijs te verbieden. Deze regeling beoogt direct het primaire prijsvormingsproces op de spotmarkt te beïnvloeden. Naar mij bekend is tot nu toe nog geen beroep gedaan op deze regeling bij de rechter. Ik zie hierin een bevestiging van mijn standpunt dat een dergelijke regeling niet effectief is.

Afweging beleid en regelgeving rol bevrachter

Aan een besluit over het al dan niet treffen van een wettelijke regeling, in dit geval ten aanzien van de rol van de bevrachter in de binnenvaartmarkt, gaat de beantwoording van de volgende vragen vooraf:

- wat is het probleem dat om oplossing vraagt?

¹ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl.

- wat is het beoogde doel van een wettelijke regeling?
 - wat rechtvaardigt overheidsinterventie in de vorm van een wettelijke regeling?
 - welke effecten en neveneffecten zijn te verwachten van een wettelijke regeling, en
 - welke alternatieve instrumenten zijn beschikbaar?
- Hieronder ga ik achtereenvolgens in op deze vragen.

Functioneren van de binnenvaartmarkt

Over de vraag welk probleem precies oplossing behoeft, merk ik het volgende op.

Uit het in 2013 door Panteia uitgevoerde onderzoek komt naar voren dat ook in de bestudeerde vergelijkingsbranches de transparantie in de markt veelal beperkt is en dat tussenpersonen nodig zijn om vraag en aanbod te matchen. In deze branches is eveneens vaak sprake van informatieasymmetrie, zeker voor spelers die vergelijkbaar zijn met de binnenvaartschippers in het segment droge bulk lading. Een duidelijk voorbeeld hiervan is de marktpositie van de eigen rijders in het goederenvervoer over de weg. Volledige transparantie is volgens Panteia waarschijnlijk ook niet denkbaar. Uit het onderzoek blijkt voorts dat effecten van markttransparantie op de werking van de markt moeilijk direct uit de voorbeeldbranches af te leiden zijn.

De overcapaciteit waarvan sinds 2008 sprake is in de binnenvaart en die zich concentreert in het droge lading segment, verzwakt nog verder de onderhandelingspositie van de individuele scheepseigenaar, resulterend in lage prijzen en winstmarges. In deze omstandigheden kan alleen laag water een tijdelijke verbetering van het inkomen van scheepseigenaren opleveren.

Ik onderken dat in delen van de binnenvaartmarkt de bevrachter meerdere rollen naast elkaar kan vervullen. Een bevrachter kan voor een verlader bemiddelingsdiensten verrichten en contracten afsluiten met een eigenaar van een binnenvaartschip. De bevrachter treedt hier dus op als makelaar. Ook kan een verlader contracten afsluiten met een bevrachter, die vervolgens weer contracten afsluit met een vervoerder in de binnenvaart. In dit geval neemt de bevrachter de rol aan van verlader. In belangrijke delen van de binnenvaartmarkt is evenwel een ander patroon dominant: hierin sluiten verladers rechtstreeks contracten af met binnenvaartschippers, zonder tussenkomst van een bevrachter. In een markt van vrije ondernemers zijn beslissingen over het inschakelen van een bemiddelaar aan de verlader resp. de vervoerder.

Voorts onderken ik dat vooral in het vervoerssegment droge bulk lading sprake kan zijn van informatieasymmetrie tussen vrager en aanbieder, i.c. bevrachter en vervoerder. Marktplaatsen zoals Bargelink ondersteunen het matchen van vraag en aanbod, waarbij verladers eventueel rechtstreeks met individuele binnenvaartondernemers zaken kunnen doen. De eerste vraag die gesteld moet worden bij de afweging van nut en noodzaak van regelgeving ter zake, is of een dubbele rol van de bevrachter en voorkomende informatieasymmetrie tot urgente problemen leidt in het functioneren van de markt. Voor het laatste heb ik vooralsnog geen indicaties. Uit het bovenstaande blijkt bovendien dat er alternatieve middelen zijn om onevenwichtige verhoudingen en voorkomende informatieasymmetrie op segmenten van de binnenvaartmarkt te verminderen of op te lossen.

Rechtvaardiging van overheidsinterventie

Het treffen van een wettelijke regeling vereist vervolgens een heldere omschrijving van het doel hiervan.

Overheidsinterventie in de vorm van een wettelijke regeling op de markt van koopwoningen en ook op de particuliere verzekeringsmarkt is gebaseerd op een publiek belang, te weten consumentenbescherming. De gesignaleerde intransparantie op de binnenvaartmarkt betreft niet een consumenten-producentenrelatie, maar een producenten-producentenrelatie. Vooral nog staat mij het publieke belang van een wettelijke regeling van de bevrachtersrol niet duidelijk voor ogen. Dit geldt temeer omdat er andere mogelijkheden zijn voor de vervoerders om tegenwicht aan bevrachters te bieden, zoals het aangaan van samenwerkingsverbanden.

Overigens geldt voor de relatie tussen bevrachter en vervoerder in reguliere gevallen het overeenkomstenrecht uit het Burgerlijk Wetboek.

Verwachte effecten en neveneffecten van een wettelijke regeling

Een andere conclusie uit het rapport van Panteia is dat volledige markttransparantie mogelijk niet wenselijk is in een marktsegment als de droge bulk lading in de binnenvaart. Volledige transparantie kan er namelijk toe leiden dat een beperkt aantal vragers (bevrachters) makkelijk hun gedrag onderling kan afstemmen tegenover een veel groter aantal aanbieders (binnenvaartondernemingen). Toegenomen transparantie kan in dat geval leiden tot onderlinge afstemming van het gedrag van bevrachters, waardoor de markt juist minder goed gaat werken. In de meeste verregaande vorm kan hierbij zelfs sprake zijn van een overtreding van het kartelverbod in het Europese en/of nationale mededingingsrecht.

Een aandachtspunt is voorts of verdergaande regulering van de rol van de bevrachter ertoe kan leiden dat in de relatie tussen verlader en vervoerder gedragspatronen ontwikkeld gaan worden om – nieuwe – regelgeving te ontwijken. Daarmee zou de markttransparantie niet groter worden, maar kleiner.

Als effect van een wettelijke regeling verwacht ik voorts dat de bestaande onevenwichtige verhoudingen in het segment droge bulk lading slechts bestendig worden. De gefragmenteerde aanbodzijde in de vorm van een groot aantal kleine aanbieders staat tegenover een meer geconcentreerde vraagzijde in de vorm van een beperkt aantal bevrachters. Een wettelijke regeling zou leiden tot een bevestiging van de status quo in de binnenvaart, en wordt aldus een belemmering voor meer effectieve oplossingen.

Alles bijeengenomen is een reëel risico dat een wettelijke regeling de markttransparantie niet vergroot, maar eerder de bestaande onevenwichtigheid in stand houdt of zelfs vergroot.

Alternatieve instrumenten

Laatste vraag is welke alternatieve instrumenten beschikbaar zijn om de gesignaleerde markttransparantie te verminderen. Alleen al uit het gegeven dat de markttransparantie zich concentreert in het segment droge bulk lading, is af te leiden dat de gesignaleerde onduidelijkheid in de rolverdeling op de binnenvaartmarkt niet een noodzakelijk gegeven is, maar direct samenhangt met de verhoudingen tussen aantallen en schaalgrootte van vragers en aanbieders.

Alvorens een wettelijke regeling te overwegen, zijn alternatieven in beeld te brengen die de gesignaleerde onduidelijkheid kunnen verminderen of zelfs wegnemen.

De aanbevelingen van Panteia op dit punt gaan in de richting van schaalvergroting aan de aanbodkant van het vervoer, samenwerking van vervoerders bijvoorbeeld in coöperaties, betere informatieverstrekking en -uitwisseling, en gebruik van marktplaatsen op internet. Al deze mogelijkheden liggen binnen het bereik van vervoerders. Vooral coöperatievorming kan naar mijn oordeel in de deelmarkt droge bulk lading van grote betekenis zijn, omdat hierin volledige integratie van de vervoerders- en bevrachtersfunctie te realiseren is. In coöperaties hoeven vervoerders en bevrachters niet meer tegenover elkaar te staan, maar kunnen deze rollen onderdeel van één organisatorische en commerciële eenheid vormen.

Daarom heb ik de afgelopen jaren zowel tijdens algemene overleggen met uw Kamer, alsook in correspondentie aan uw Kamer, gewezen op de mijns inziens bestaande urgentie van schaalvergroting en samenwerking in de binnenvaart. Ook het in mijn opdracht door STC-Nestra B.V. en Maverick Advocaten N.V. opgestelde rapport «Versterking van de marktstructuur in de binnenvaart», toegezonden aan uw Kamer per brief d.d. 23 maart 2015, wijst op de noodzaak van samenwerking (Kamerstuk 31 409, nr. 79). In dit rapport zijn tevens de juridische mogelijkheden voor samenwerking geschetst. Het is aan de ondernemers in de binnenvaart om op deze suggestie in te gaan.

Juridische kaders

Zoals hierboven beschreven, zie ik geen aanleiding tot het opstellen van een wettelijke regeling. Binnen het huidige wettelijke kader is er ook geen grondslag te vinden voor het regelen van de relatie tussen bevrachter en verlader.

Indien het al wenselijk zou zijn een en ander te regelen middels een algemene maatregel van bestuur of een ministeriële regeling, is dit binnen het huidige kader niet mogelijk.

Rondetafelgesprek Beprijzing en Markt Binnenvaart

Omdat dit in het betoog van het lid Van Helvert tijdens het AO op 2 februari 2017 (Kamerstuk 31 409, nr. 52) een zwaar gewicht had, wil ik nog ingaan op de opstelling van de Autoriteit Consument & Markt (ACM) in dit dossier.

Tijdens het AO verwees het lid Van Helvert naar uitlatingen van de ACM tijdens het Rondetafelgesprek over markt en beprijzing in de binnenvaart op 30 november 2016. Het lid Van Helvert gaf hierbij aan dat deze uitlatingen te lezen zijn in het verslag van deze bijeenkomst. Volgens het lid Van Helvert zou uit de inbreng van de ACM bij deze gelegenheid af te leiden zijn dat verdergaande marktregulering mogelijk is.

Uit navraag bij uw Kamer is gebleken dat van het Rondetafelgesprek geen verslag beschikbaar is. Ik heb ook navraag gedaan bij de ACM over de inbreng van toezichthouder bij deze gelegenheid. Samenvattend komt het er op neer dat de ACM op 30 november jl. gewezen heeft op de mogelijkheden van samenwerking en schaalvergroting, door middel van coöperaties of fusies etc., binnen de kaders van de – Europese en nationale – mededingingsrechtelijke kaders. Voor een beschrijving van deze kaders verwees de ACM naar het hierboven reeds aangehaalde rapport van STC-Nestra B.V. en Maverick Advocaten N.V.

Rolverdeling op de binnenvaartmarkt ook in omgekeerde richting variabel

Hierboven is al geconstateerd dat de rolverdeling tussen verlader, bevrachter en vervoerder op de binnenvaartmarkt voor de verschillende vervoerssegmenten uiteenloopt. Er is sprake van een variabiliteit in rollen, die inherent is aan de dynamiek van een vrije markt. Dit betekent dat de omgekeerde beweging evenzeer mogelijk is: in beginsel kunnen vervoerders ook in het segment droge bulk lading de bevrachtersfunctie naar zich toe trekken en direct contracten afsluiten met verladers. Er is hiervoor in de praktijk één belangrijke belemmering, te weten de fragmentatie van de aanbodzijde. Indien binnenvaartondernemers in het segment droge bulk lading tot schaalvergroting zouden komen, bijvoorbeeld door samenwerkingsverbanden aan te gaan in coöperatievormen waarvan ook de bevrachting integraal onderdeel uitmaakt, zou de spanning tussen het verdienmodel van bevrachters en dat van vervoerders opgelost zijn.

Conclusies

Mijn conclusies naar aanleiding van bovenstaande vat ik als volgt samen. Naar mijn oordeel zijn nut en noodzaak van een wettelijke regeling van de rol en positie van de bevrachter op de binnenvaartmarkt onvoldoende te onderbouwen. Een duidelijk publiek belang van een dergelijke regeling heb ik vooralsnog niet kunnen herkennen.

Een effectieve oplossing van de onbalans in het segment droge bulk lading op de binnenvaartmarkt ligt niet in een verdergaande wettelijke regulering van de rol van bevrachter, maar in een herschikking van de aanbodkant van de binnenvaartmarkt. Met name de integratie van de vervoerders- en de bevrachtersfunctie in coöperaties kan de spanning tussen het verdienmodel van beide rollen opheffen. Een wettelijke regeling zou slechts de relaties uit het verleden in de binnenvaartmarkt bevestigen. En dat terwijl juist nu behoefte is aan een binnenvaartsector die voldoende uitgerust is om de uitdagingen van de toekomst aan te gaan.

Schaalvergroting en samenwerking tussen vervoerders en integratie met de bevrachtersrol zouden overigens niet alleen de onevenwichtigheid in marktverhoudingen in het segment droge bulk lading in de binnenvaart verminderen of opheffen. Vorming van coöperaties – waarbinnen ondernemers een zekere zelfstandigheid kunnen behouden – is ook van groot belang vanuit andere motieven. Bijvoorbeeld zouden hiermee investeringen in vergroening van de binnenvaartvloot en financiering hiervan makkelijker mogelijk worden. Ook zou hiermee de ruimte vergroot worden voor innovatie van dienstverlening in antwoord op nieuwe verladerseisen, bijv. het aanbieden van andere logistieke diensten als onderdeel van multimodaal vervoer. Voorts zouden langs deze weg loopbaanmogelijkheden vergroot kunnen worden, die het werken in de binnenvaart aantrekkelijker maken voor jonge mensen. En tenslotte zouden schaalvergroting en samenwerking ruimere mogelijkheden bieden om in perioden van terugvallende vraag de inzet van vervoerscapaciteit te managen.

Een versterking van de structuur van de sector zou op lange termijn de positie van de modaliteit binnenvaart in de logistieke keten kunnen

zekerstellen. Dit acht ik niet alleen van groot belang voor de bereikbaarheid van ons land, maar ook voor de duurzaamheid en veiligheid van het nationale vervoerssysteem.

De Minister van Infrastructuur en Milieu,
M.H. Schultz van Haegen-Maas Geesteranus