

De derde weg

De ongebreidelde groei van het wegverkeer en de aantasting van het milieu stellen de deelnemers aan het verkeer en vervoer voor een grote uitdaging. Is er een beleid denkbaar dat zowel de vervuiling kan terugdringen als de distributiefunctie van Nederland kan bevorderen? In dit artikel wordt uiteengezet dat alleen een grotere rol voor de binnenvaart de verwezenlijking van beide doelstellingen dichterbij kan brengen. Voortzetting van het huidige vervoersbeleid zal echter de groei van de binnenvaart eerder belemmeren dan stimuleren.

DRS. P.H. WAGENAAR

Nauwelijks bekomen van de dereguleringswoede wordt Nederland bedolven onder de plannen voor het behoud van het milieu en aanverwante regulering. Een van de meest belaagde sectoren is verkeer en vervoer. De beleidsvoornemens worden niet door iedereen gewaardeerd, getuige de val van de regering. Ook de planning van het goederenvervoer roept vraagtekens op. Op de agenda ontbreekt een van de effectiefste instrumenten van vervoers- en milieupolitiek: de binnenvaart.

De transportsector wordt meer door politiek en overheid beïnvloed dan enige andere bedrijfstak. Dat gaat ook op voor liberale economieën als Zwitserland. De aanleg van infrastructuur voor de diverse vervoerswijzen, de keuze van belasting- en accijnstarieven, fiscale faciliteiten (het reiskostenforfait bij voorbeeld) en bilaterale verdragen geven verregaand richting aan de mobiliteit en vervoerskeuze. Voor een klein dichtbevolkt land, dat ook nog een internationale distributiefunctie vervult, geldt dit a fortiori.

Gezien de huidige verkeers- en vervoerssituatie kan men zich afvragen of de gevolgde vervoerspolitiek ons land voldoende heeft voorbereid op nu en in de toekomst te stellen eisen. De beleidsvoornemens in recent verschenen regeringsnota's zijn onderwerp van dezelfde toets der kritiek. De meest besproken maatstaven zijn de economische functie van het vervoer en de invloed op de leefomgeving. Maar ook onderhuidse motieven als prestige zijn van betekenis: meer dan elders staat bij ons het beroepsgoederenvervoer in aanzien. In Nederland wordt het belang van vervoer als zelfstandige sector benadrukt, terwijl in de rest van Europa de afgeleide, dienstverlenende functie voorop staat.

Vervoersbeleid heeft grote gevolgen voor de lange termijn, vooral als het gaat over infrastructuur en ruimtelijke ordening. Zulke verstrekende beslissingen en het daarop afgestemde gedrag van bedrijven en personen leggen omvangrijke investeringen vast, die de ruimte voor beleidswijzigingen begrenzen. Zo heeft de (vracht)auto een enorme impuls gegeven aan de industriële productie, aannemerij en dienstverlening. De hiermee verbonden belangen laten slechts een geleidelijke bijsturing toe. Desalniettemin dient de vervoerspolitieke koers te worden verlegd als nieuwe afwegingen daartoe aanleiding geven. Vervoersbeleid behoort niet eenzijdig te worden bepaald door directe finan-

cieel-economische voordelen. Voor elke planningfase moeten de maatschappelijke kosten en baten integraal worden meegewogen.

Voortgezette groei van de goederendoorvoer stuit op ruimtelijke en ecologische bezwaren indien het wegvervoer die groei overwegend voor zijn rekening zou nemen. Als enige aanvaardbare mogelijkheid voor uitbreiding wordt steevast het railvervoer genoemd. De wegvervoersorganisaties stellen dat er geen gelijkwaardig alternatief is voor de vrachtwagen om de groei van het goederenvervoer op te vangen. Het railvervoer heeft een gering marktaandeel. Zelfs de maximaal haalbare uitbreiding biedt weinig soelaas in relatie tot de groei van de vraag. Bovendien zou het railvervoer niet kunnen voldoen aan verladerseisen als 'just in time'¹- en 'door to door'²-transport. Daarom zou men de bezwaren die kleven aan de groei van het wegtransport maar op de koop toe moeten nemen. In het vervoers- en milieudebat wordt weinig aandacht besteed aan de mogelijkheden van de binnenvaart. Wellicht is hier sprake van onbekendheid of het vooroordeel dat binnenvaart een verouderde vervoerswijze is, die op zijn retour zou zijn.

Nederland distributieland

De transportsector draagt voor 8% bij aan ons nationaal produkt. De economische functie van Nederlandse transporteurs in binnen- en buitenland is evenwel veel belangrijker dan dit cijfer aangeeft. Transport is een verbindende activiteit, met voortstuwings-, hefboom- en spreidingseffecten naar alle overige sectoren. De transportspecialisatie van Nederland wordt primair verklaard door geografische omstandigheden. De ligging aan zee (havens), bevaarbare rivieren en gunstige condities voor kanalaanleg hebben van oudsher de ontwikkeling van handel en transport bevorderd. De binnenvaart vormde hierin een essentiële schakel.

1. Aflevering op het door de afnemer gewenste tijdstip.
2. Vervoer van leverancier tot afnemer zonder overslag naar een ander transportmiddel.

Tabel 1. Binnenlands en internationaal inland-goederenvervoer (Nederland, 1987)

	Binnenlands vervoer			Internationaal vervoer			Totaal		
	mln. ton	mrd. tonkm	%	mln. ton	mrd. tonkm	%	mln. ton	mrd. tonkm	%
Binnenvaart ^a	90,2	7,4	25,9	150,5	48,0	58,8	240,7	55,4	50,3
Railvervoer	5,2	1,0	3,5	13,2	2,0	2,5	18,2	3,0	2,7
Wegvervoer	364,4	20,2	70,6	95,9	31,6	38,7	460,3	51,8	47,6
Totaal	459,8	28,6	100	259,6	81,6	100	719,2	110,2	100

a. Exclusief doorvoer zonder overlading.

Bron: CBS, *Maandstatistiek verkeer en vervoer*, maart en mei 1989.

In de tweede helft van de vorige eeuw kreeg de binnenvaart concurrentie van de trein. Het goederenvervoer per spoor is binnenslands tot dusver gering gebleven. In het buitenland heeft de trein slechts een marktaandeel van betekenis kunnen opbouwen dank zij massale overheidssteun, zowel voor investeringen als (verliesgevend) exploitatie³. Als staatsbedrijf met vaste dienstregeling zou het railvervoer minder slagvaardig inspelen op de vraag dan de particuliere binnenvaart en wegvervoerders.

In deze eeuw en dan vooral de laatste vier decennia heeft het goederenvervoer over de weg een enorme vlucht genomen. Het werd daarbij geholpen door de groei van het personenautobezit. Met de fors gestegen inkomsten uit wegenbelasting kon een fijnvertakte weginfrastructuur worden aangelegd. Voorts heeft de overheid niet alleen het autoforensenvervoer bevorderd, maar ook het goederenvervoer over de weg. De personenauto gaat nu door verkeersopstoppingen een toenemende belemmering vormen voor de vrachtauto. Het wegvervoer ontmoet ook steeds meer weerstand van de bevolking die hinder ondervindt van luchtverontreiniging, lawaai, horizonvervuiling en verkeersonveiligheid. Vervoerspolitieke accenten moeten worden verlegd wil de situatie niet verder uit de hand lopen. Dit roept de vraag op of een groter aandeel van de binnenvaart uitzicht biedt op behoud van de distributiefunctie en een leefbare omgeving.

De betekenis van de binnenvaart

Het kwantitatieve belang van de binnenvaart is weer te geven aan de hand van de vervoersprestaties in absolute zin en in relatie tot de andere inland-vervoertechnieken; zie tabel 1. De binnenvaart staat voor de grootste vervoersprestatie met 55,4 mrd. tonkm. Gemeten naar waarde is de binnenvaart in de goederendoorvoer eveneens marktleider vóór het wegvervoer, dank zij de enorme ladingomzet. (Nota bene: de in het oog lopende vervoerstechniek van het vliegtuig vervoerde in 1988 van en naar Schiphol in totaal 0,8 mln. ton goederen.) Het aandeel van de binnenvaart in het binnenlandse vervoer (tonkm.) is sinds 1983 constant. Het aandeel in het internationale vervoer (tonnage) is in de aanvoer licht gedaald (6%) en in de afvoer constant gebleven. Van het totale door de binnenvaart verzorgde vervoer (tonnage) is 64% internationaal en 36% binnenslands. Voor het wegvervoer ligt die verhouding andersom (20:80). Van het grensoverschrijdende vervoer gaat 60% over het water. Onze havens en vaarwegen vormen als ladingaantrekkende factoren de draaischijf van de Nederlandse distributiefunctie.

De binnenvaart vervoert hoofdzakelijk bulkgoederen als ertsen, zand en grind, aardolie, chemische producten, veevoeder en steenkool, maar ook halffabrikaten en grote constructies. De stagnatie in kernenergie en het groeiende aandeel van fossiele brandstoffen zullen het bulkvervoer een extra impuls geven. In het stukgoed is het wegvervoer geleidelijk een overheersende positie gaan innemen. De

containerisering stelt de binnenvaart evenwel in staat om het aandeel in het stukgoed weer op te voeren. Deze tendens tekent zich af, ook al werkt de overheid niet erg mee met de aanleg van terminals en overslagfaciliteiten. De binnenvaart is dus niet alleen geschikt voor laagwaardig goederenvervoer. Alle goederen aangeboden in bulk, container en andere grotere eenheid komen in aanmerking. Uitbreiding van het marktaandeel van de binnenvaart stuit niet op fysieke beperkingen. Andere gunstige tendensen voor de binnenvaart zijn:

- concentratie van de aanvoer op 'mainports';
- opsplitsing en geografische spreiding van de productie (meer vervoer en langere vervoerlijnen);
- het gecombineerde water-/wegvervoer;
- de bovengemiddelde groei van het vervoer van chemische producten, gevaarlijke stoffen en natuurlijke mest.

Kenmerken van de binnenvaart

Marktstructuur

De Nederlandse binnenvaart wordt gedomineerd door 4500 eenschipsondernemingen, geleid door zelfstandige schippers. Hun marktaandeel is 75%. Inclusief het transport dat steeds meer rederijen (meerschipsondernemingen) aan de schippers uitbesteden, bedraagt het aandeel circa 85%. Deze positie bevestigt het prestatievermogen van de schippers, die met hun veelvormigheid aan scheepstypes qua tonnage, goederensoort (droge lading, tankers) en uitvoering (motorschepen, duwbakken) zorgen voor een goede aansluiting op de vervoersvraag.

De economische prestaties, maatschappelijke kosten en milieubelasting van de transportsector worden bepaald door de marktstructuur (het aantal transportbedrijven en hun verdeling naar grootte), het marktgedrag van de bedrijven en de technische eigenschappen van de transportmiddelen en transportwegen. Een goede transportplanning bij voorbeeld (retourvracht en dergelijke) maximaliseert de bezettingsgraad. Dit beperkt het aantal verkeersbewegingen en de belasting van de omgeving.

Transport is een activiteit die het doelmatigst door zelfstandige gespecialiseerde bedrijven wordt verricht. Dit bedrijfstype bereikt de hoogste bezettingsgraad, de laagste kostprijs en de beste dienstverlening. Het nadeel van een gedifferentieerde marktstructuur is de grote onderlinge concurrentie c.q. de geringe onderhandelingsmacht ten opzichte van de vraagzijde van de markt. Om deze reden en ten behoud van de gedifferentieerde dienstverlening treden overheden vaak regulerend op via marktordening.

3. In de top tien van de meest verlieslijdende bedrijven in Europa staan de Duitse, Franse en Belgische spoorwegen op respectievelijk de eerste, zevende en tiende plaats (bron: Eurobusiness).

Het toerbeurtsysteem

In Nederland, België en Frankrijk is de binnenvaartmarkt wettelijk geordend door het toerbeurtsysteem. Dienstverlening in volgorde van leegkomst, minimumprijzen en nautisch-technische voorschriften waarborgen een doelmatig verloop van het marktproces en de veiligheid. Het toerbeurtsysteem houdt een reservecapaciteit in stand. Deze is nodig om de grote fluctuaties in ladingaanbod en vervoerscapaciteit (wisselend rivierpeil) op te vangen. De reserve voorkomt verkeersopstoppingen in de havens en hoge kosten als gevolg van wachttijden, opslag en voorraadvorming. In het toerbeurtsysteem verschaft de beurs als centrale ontmoetingsplaats van vraag en aanbod een unieke gelegenheid om de logistieke organisatie met behulp van telematica te optimaliseren. Ook de andere vervoerstechnieken zouden hiervan gebruik kunnen maken. Deze kansen worden tot dusver niet benut.

Er zijn verladers, vooral grote, die de voorkeur geven aan een geheel vrije markt. Zij willen het toerbeurtsysteem afschaffen. De vrije deelmarkt van de tankvaart laat zien welke verliezen dat zou opleveren aan doelmatigheid en milieueffecten. Prijsbederf, kapitaalvernietiging, a-sociaal lange werktijden, bezuiniging op onderhoud en een hoger dan gemiddeld percentage ongelukken kenmerken dit marktsegment. In de transportsector leidt de vrije markt tot chronische overcapaciteit, vanwege de lage toetredingsdrempel en de opeenvolging van prijsdalingen en bedrijfsbeëindigingen. In geval van prijsdalingen gaan rederijen over tot capaciteitsuitbreiding gericht op omzetvergroting, ter compensatie van de slinkende marges. Het toerbeurtsysteem werkt daarentegen capaciteitsregulerend, dank zij de beursinformatie (investeringsgedrag) en de vaste beurstarieven die een neerwaartse prijsspiraal uitsluiten. Dit voorkomt:

- overcapaciteit (kapitaal- en materiaalverspilling);
- bezuiniging op onderhoud (onveiligheid);
- bedrijfsbeëindigingen (afboeking op schepen en bankleningen);
- het geforceerd snel en langdurig varen ter vergroting van de omzet (oneconomisch brandstofverbruik, meer slijtage, onveiligheid).

Efficiency

De investering per ton laadruimte in binnenvaartschepen bedraagt slechts 15% van die in vrachtwagens. De kapitaallasten worden nog verder beperkt door de lange levensduur van ten minste 60 jaar. Naast kapitaalbesparing betekent dit een enorme materiaal- en energiebesparing bij de productie van binnenschepen, vergeleken met die van vrachtwagens en spoorwagens.

De kostprijs van vervoer per binnenschip is per eenheid lading/tonkm. drie tot zes maal lager dan de kostprijs van rail- en wegvervoer⁴. De eventuele extra kosten van voor- en natransport worden door het kostprijsvoordeel per tonkm verre overtroffen. Systematische planning van industrieterreinen bij knooppunten van auto-, spoor- en vaarwegen maakt voor- en natransport overbodig. Essentieel voor de bereikbaarheid is ook de instandhouding van een fijnmazig vaarwegennet. Deze twee condities bepalen tevens de reikwijdte van de binnenvaart om haar diensten 'door to door' te verrichten.

Aan 'just in time'-aflevering kan de binnenvaart zeker zo goed voldoen als het wegvervoer. Aan die voorwaarde wordt namelijk niet voldaan door de snelheid van het transport. Het gaat om de juiste planning van vertrek en aankomst van de 'varende respectievelijk rijdende voorraad'. De praktijk wijst uit dat de binnenvaart ook qua snelheid vaak niet onderdoet voor het wegvervoer (exclusief de korte afstand). Dat is te verklaren door het ontbreken van files en urenlang grensoponthoud, maar ook doordat bij voorbeeld drie schepen van duizend ton sneller zijn te charteren dan honderd vrachtwagens van dertig ton.

Het vakmanschap van de schipper, de lagere verkeerssnelheid en de ruimte op de vaarwegen zorgen er voor dat de lading vrijwel altijd onbeschadigd, volledig (geen diefstal) en zonder ongelukken bij de afnemer arriveert. Volgens gegevens van de Dienst Verkeerskunde van Rijkswaterstaat veroorzaakte de vrachtwagen in 1981 15.843 ongevallen (waarvan 182 met dodelijke afloop) en de binnenvaart 200 (respectievelijk 4).

Infrastructuur

Het onderhoud van vaarwegen is ten minste een factor vier goedkoper dan het onderhoud van autowegen. Daar komt bij dat de meeste rivieren en kanalen toch al moeten worden onderhouden voor de afwatering, de drinkwatervoorziening en recreatie. Berekend naar uitsluitend de extra voorzieningen voor scheepvaartverkeer zijn de infrastructuurkosten van vervoer over water dus nog aanmerkelijk gunstiger. In verhouding tot de andere vervoerstechnieken geniet de binnenvaart weinig subsidies.

Minder congestie en vervuiling

De bijdrage van de binnenvaart tot de beperking van het fileprobleem is formidabel. Het huidige vervoer van circa 250 mln. ton lading over de Nederlandse vaarwegen voorkomt 9.000.000 vrachtwagenbewegingen per jaar. Van de in Nederlandse zeehavens aangevoerde goederen wordt twee-derde direct in binnenschepen overgeladen. Als deze lading per vrachtauto zou worden vervoerd zou dit leiden tot ongeveer 12.500 extra truckbewegingen per dag in de Randstad. Een doorsnee binnenschip van 95 meter lengte heeft dan ook evenveel vervoerscapaciteit als 90 vrachtwagens of 60 spoorwagens. De vrachtwagen vertegenwoordigt 15% van het aantal eenheden en gemiddeld in de tijd 40% van het benutte wegoppervlak. Uitbreiding van het vervoer over water kan verdere escalatie van het fileprobleem voorkomen, maar ook snel en voordelig bijdragen tot de oplossing van de huidige congestie. De vaarwegen hebben een reserve aan ruimte die een veelvoud van het huidige transport kan verwerken. Vergeleken met de binnenvaart is de capaciteitsreserve van het railvervoer gering (onder andere doordat railgoederenvervoer slechts 's nachts mogelijk is), het uitbreidingspotentieel is marginaal, vereist relatief grote investeringsbedragen en biedt dus geen gelijkwaardige oplossing.

Het vervoer van goederen via weg, rail en water geschiedt vrijwel uitsluitend met door dieselmotoren aangedreven transportmiddelen. De binnenvaart stoot per tonkm. vijf maal minder uitlaatgassen uit dan het wegvervoer. Ten opzichte van het railvervoer is het de helft lager. Dit hangt samen met de verschillen in gemiddeld energieverbruik per vervoerswijze: in Mjoulles per tonkm. bedragen deze respectievelijk 0,366 voor de binnenvaart, 0,585 voor het railvervoer en 1,942 voor het wegvervoer⁵. Zie verder tabel 2.

Uitbreiding van het vervoer over water kan dus een van de belangrijkste bijdragen leveren aan het behoud van Nederland als distributieland, de terugdringing van de files en het aantal verkeersongelukken, de vermindering van de luchtverontreiniging en de ruimtelijke, visuele en geluidsbelasting.

Overheidsbeleid

De binnenvaart kan een extra bijdrage leveren aan de prioriteiten van het verkeer en vervoer, in casu de economische, milieu- en ruimtelijke facetten. De overheid heeft

4. Koninklijke Schippersvereniging Schuttevaer, *Vaarwegenbeleidplan*, deel II, 1989, blz. 23.

5. Advies van de Algemene Energieraad aan de minister van Economische Zaken, Den Haag, 1982.

Tabel 2. Luchtverontreiniging goederenvervoer per tonkm in grammen (Nederland, 1980)

	Weg	Rail	Binnenvaart
Koolmonoxide	6,10	0,18	0,11
Koolwaterstof	1,15	0,06	0,07
Stikstofoxide	3,05	0,89	0,69
Zwavel dioxide	0,15	1,09	0,10

Bron: CBS.

echter tot dusver de ontwikkeling van de binnenvaart niet bevordert maar eerder belemmert. Het optreden van het Ministerie van Verkeer en Waterstaat (V&W) inzake de marktordening en infrastructuur, de voornaamste beleidsinstrumenten, laat geen ruimte voor een andere interpretatie.

Wat betreft de marktordening heeft de overheid verzuimd de ordeningsinstrumenten in de Wet goederenvervoer binnenvaart (1951) aan te passen aan marktontwikkelingen. De overheid ging vergunningen verlenen op grond van oneigenlijke wetstoepassing, zoals de inschrijvingen 'eigen vervoer'. Deze handelwijze ondermijnt het toerbeurtsysteem en daarmee de economische en milieuvoordelen van de marktordening.

Wat het infrastructuurbeleid betreft is nu voor iedereen zichtbaar dat de middelen verkeerd zijn geïnvesteerd. Het verkeer wordt steeds moeilijker beheersbaar. Jarenlang is voor de chaos gewaarschuwd, zowel binnen als buiten V&W. De departementale aanbidders van de heilige koe bleken niet voor rede vatbaar. Het meer op lobbies dan planning gebaseerde investeringsgedrag heeft geleid tot verwaarlozing van de vaarwegen⁶.

Infrastructuurbeleid

Sinds 1976 is het investeringsbudget gekortwiekt op grond van het oneigenlijke argument van de steeds terugkerende 'tegenvallers' bij de voltooiing van de stormvloedkering (van f 227 mln. in 1976 naar nominaal f 37 mln. in 1985). Toegezegd was dat het *Meerjarenprogramma Scheepvaartwegen 1986-1990* de ontstane achterstand zou inlopen. Maar dit programma werd onevenredig door algemene bezuinigingsrondes getroffen, zodat ca. f 110 mln. per jaar resteerde. Bijgevolg moesten urgente investeringen worden uitgesteld. Zelfs aanbesteed werk werd stilgelegd. Het onderhoudsbudget zou in een inhaaloperatie tot 1990 met f 20 mln. per jaar toenemen. Maar ook hier wordt nu op bezuinigd, zodat er ongeveer f 240 mln. per jaar overblijft.

Volgens Rijkswaterstaat hebben de rijkswaarwegen een onderhoudsachterstand van f 500 mln. Uit het *Meerjarenprogramma Scheepvaartwegen 1989-1993* blijkt niet dat hier tot op middellange termijn verandering in komt. Wel worden de betekenis en de voordelen van het vervoer over water bevestigd. Ook de distributiefunctie van de vaarwegen wordt alsnog erkend, zij het dat eenzijdig de nadruk wordt gelegd op de internationale vaarwegen. Desondanks kondigt de *Toelichting op de begroting 1988* aan, dat uitvoering van achterstallig onderhoud en modernisering pas mogelijk zullen zijn na 1992. De Koninklijke Schippersvereniging Schuttevaer heeft in 1988 een *Vaarwegenbeleidsplan* uitgebracht, met als doel de neerwaartse ontwikkeling om te buigen. Dit appèl vond enig gehoor. Vijf projecten werden er alsnog doorgesleept tot een bedrag van in totaal ongeveer f 30 mln. per jaar gedurende vijf jaar.

Hieruit mag niet worden afgeleid dat een integrale inhaaloperatie ophanden is. In de begroting van V&W wordt prioriteit toegekend aan rijkswegen en spoorwegen. Voor deze infrastructurele werken zijn concrete afspraken gemaakt met het bedrijfsleven en het parlement inzake plan-

ning, realisatie en financiering. Aan autowegen wordt jaarlijks ca. f 2,2 mrd. uitgegeven. In 1987 kwam hier f 100 mln. bij dank zij een verhoging van de brandstofaccijns. Voor het wegvervoer zijn V&W, de wegvervoers- en ondernemersorganisaties en de verladersorganisatie EVO een beleidsconvenant overeengekomen om de ontplooiingskansen optimaal te benutten. Concreet betekent dit bij voorbeeld dat het rijk het gecombineerd rail/wegvervoer steunt, met een garantie van f 7,5 mln. per jaar voor exploitatieverliezen gedurende vijf jaar. Tussen de rijksoverheid en NS zijn eveneens meerjarenafspraken gemaakt over de infrastructuur, aanschaf van nieuw materieel en afdekking van exploitatietekorten. De rijksbijdrage aan het exploitatietekort van NS-goederenvervoer wordt begroot op f 70 mln. per jaar. Voor de spoorinfrastructuur is gemiddeld f 230 mln. per jaar beschikbaar. De laatste jaren is f 2,4 mrd. extra toegewezen voor investeringen.

Vergeleken met de bovenomschreven inspanningen en geldstromen is het huidige vaarwegenbudget van ongeveer f 380 mln. per jaar bijster schraal, vooral als deze toedeling wordt afgezet tegen de relatief grote vervoersprestatie. Verwaarlozing van de vaarwegen ondermijnt het functioneren en het voortbestaan van een groot deel van de binnenvaart. Hieraan zijn debet sluisstremmingen, te geringe vaardiepten door achterstallig baggerwerk, risico's van instortende sluisen en sluiting van vaarwegen en onvoldoende aanpassing van de regionale vaarwegen aan de gemiddeld toegenomen scheepsgrootte.

Bij stremmingen schakelen de afnemers tijdelijk over op wegvervoer, met als gevolg ten minste een verdriedubbeling van de transportkosten. De onzekerheid ten aanzien van de infrastructuur leidt tot uitstel van investeringen door bedrijven gelegen aan vaarwater. Op gegeven moment kan verhuizing naar andere vestigingsplaatsen onvermijdelijk worden; een kostbare zaak, met ingrijpende gevolgen voor de verlaten regio's. Dergelijke effecten zijn nu al te signaleren. Een krimpende binnenvaart zal de positie bedreigen van onze zeehavens, de distributiefunctie van de vaarwegen en alle daarvan afhankelijke sectoren. Tegelijk zullen de eerder genoemde positieve effecten van het vervoer over water navenant teruglopen.

Beleidsvoornemens

Alle recente regeringsnota's borduren voort op de bestaande beleidslijnen. De nota *Ondernemend vervoer* (V&W, 1987) noemt geen maatregelen die de distributiefunctie in relatie tot de binnenvaart kunnen versterken. De *Vierde nota ruimtelijke ordening* (VROM, 1988) richt zich overwegend op het wegvervoer. De aandacht voor de binnenvaart blijft beperkt tot twee hoofdtransportassen. Het *Tweede structuurschema verkeer en vervoer* (SVV II) bevat evenmin een integrale probleemstelling, noch afgewogen vervoerspolitieke keuzen. Gesuggereerd wordt dat de tot dusver gevolgde vervoerspolitiek juist is geweest, waaronder het investeringsbeleid en het groeiende aandeel van het wegvervoer op de langere afstand. Het rapport noemt zelf de ernstige negatieve tendensen die deze opvatting weerleggen. Toch wordt een knelpuntenbeleid voorgesteld, dat de aanzwellende wanverhoudingen slechts zal consolideren. Het SVV II markeert in zoverre een trendbreuk dat het railvervoer zal worden bevordert. Maar de veel snellere, goedkopere en qua capaciteit effectievere oplossing van de binnenvaart komt in de beleidsvoornemens niet tot uitdrukking. Evenmin worden de milieuvoordelen genoemd als argument om het vervoer over water te

6. Gegevens ontleend aan KSV Schuttevaer, *Vaarwegenbeleidsplan*, delen I en II, 1988-1989.

stimuleren. Concrete plannen voor de bevordering van het gecombineerde water-/wegvervoer blijven achterwege. Ter vergelijking: Duitse verladers en overheden stimuleren actief gecombineerd water-/wegvervoer en 'roll-on/roll-off'-technieken.

Een fijnmazig vaarwegennet

Het SVV II legt de nadruk op de hoofdtransportassen. Deze keuze erkent de internationale doorvoerfunctie van deze vaarwegen. De functie die het vaarwegennet als geheel vervult voor de havens, landbouw, industrie en interregionale doorvoer wordt echter ondergewaardeerd. De toekomst van onze binnenvaart staat of valt met de instandhouding en modernisering van het fijnmazige vaarwegennet als geheel. Als de vaarwegen nog langer worden verwaarloosd zal de vrije vervoerskeuze wegvallen, niettegenstaande de prioriteit die het SVV II aan dit beginsel toekent. De impliciete keuze voor het wegvervoer zal de leefbaarheid verminderen. Voorts zal de bereikbaarheid worden aangetast, alsmede de concurrentiepositie van het bedrijfsleven. In België en de BRD worden de regionale vaarwegen voortvarend opgewaardeerd. De resultaten van dit beleid zijn opmerkelijk: het vervoer over de Saar na kanalisatie is bij voorbeeld verdubbeld.

In het SVV II wordt gesteld, dat vervoer over de kortere afstand (50-100 kilometer) nauwelijks concurrerend via het water is te doen. Nu is het binnenlandse marktaandeel van de binnenvaart sinds 1983 in tonkm gelijkgebleven, maar qua tonnage met 2% toegenomen. Dit wijst op een nog steeds sterke concurrentiepositie op de kortere afstand, ondanks alle opgelegde belemmeringen. Onafhankelijk onderzoek toont aan, dat het rendement van de regionale vaarwegen hoog is⁷. Het rendement van vaarweginvesteringen voor de nationale economie is bijna driemaal zo groot als dat van een gelijke investering in autowegen. Een voorbeeld: na modernisering zal over de Zuid-Willemsvaart twee maal zo veel, namelijk 10 mln. ton lading per jaar passeren⁸. In het SVV II wordt voorgesteld dit kanaal van het hoofdvaarwegennet af te voeren. Dit betekent afstel van modernisering, wat op termijn zal leiden tot sluiting van het kanaal. In dat geval zullen in de regio Oost-Brabant 1500 extra vrachtautobewegingen per dag moeten worden uitgevoerd. Gezien de nu reeds overbelaste wegen is dat geen haalbare kaart. Toch geeft zelfs de Stichting Natuur en Milieu geen hoge prioriteit aan de modernisering van deze en aansluitende vaarwegen⁹.

Internationaal vervoer

Ten aanzien van het internationale vervoer houdt het SVV II weinig rekening met het vervoersbeleid van de EG en van de andere EG-landen. Van grote invloed zullen zijn: de fiscale harmonisatie (hogere Nederlandse dieselaccijns), de invoering van het territorialiteitsbeginsel voor de omslag van infrastructuurkosten, toenemend (transport)-kostenbewustzijn bij verscherpte concurrentie in Europa '92, de organisatie van het vervoer in ketens van meer dan een vervoerstechniek, de groei van de zuidelijker gelegen industriecentra, de bouw van de Kanaaltunnel, de systematische railinvesteringen in het buitenland, de voltooiing van het Rijn-Main-Donaukanaal (ontsluiting van Oost-Europa voor de binnenvaart), de beperking van het vrachtwagenverkeer door de transitolanden Zwitserland en Oostenrijk en de plannen daarvoor in andere landen. Dit alles creëert te zamen een ruim perspectief voor rail en binnenvaart op de langere afstanden. Gezien het toenemende belang van het 'mainport'-concept beschikt Nederland hier over belangrijke troeven. Het vervoersbeleid, de 'modal-split' (de marktaandelen van de vervoerswijzen) en bilaterale verdragen moeten dan wel aansluiten op de ontwikkelingen in het buitenland.

Milieu

Het Nationaal Milieubeleidsplan bevat geen beleidsvoornemens die recht doen aan het milieuvriendelijke karakter van vervoer over water. Aangekondigd wordt een in 1990 af te ronden onderzoek naar een minder milieubelastend en energieverbruikend goederenvervoer. Alsof er al niet genoeg overtuigende gegevens ter zake bekend zijn. De toedeling van f 30 mln. per jaar voor de oplossing van knelpunten tot 2000 draagt niet geloofwaardig bij aan het wegwerken van de infrastructurele achterstanden. Impliciet kiest ook het NMP voor verdere scheefgroei van de modal-split en daarmee voor de escalatie van de negatieve tendensen. Er is geen beleid uitgestippeld dat toewerkt naar een blijvend concurrerende, milieuvriendelijke en energiezuinige transportsector.

In alle Westeuropese landen wijzen zowel studies als de praktijk uit dat zelfs een maximale inspanning voor de uitbreiding van autowegen ontoereikend zal zijn om de groei van het wegverkeer op te vangen. Derhalve moet de groei van het wegverkeer zelf worden ingedamd. Een snelle en toereikende afremming van de groei van het goederenvervoer over de weg is mogelijk door een verschuiving van de vervoersgroei naar de binnenvaart. Gerichte vervoerpolitieke maatregelen kunnen dat doel verwezenlijken. Dit inzicht doet de vraag rijzen waarom ten aanzien van de binnenvaart alle economische en milieuseinen op groen staan, maar de beleidsvoorbereidende en politieke seinen op onveilig.

Een sterke drieëenheid

Jarenlang is de auto door de politiek gesteund op grond van electorale overwegingen en door de overheid begünstigd. Het goederenvervoer over de weg expandeerde versneld dank zij specifieke faciliteiten. Een machtige belangverzameling is afhankelijk geworden van de handhaving van deze vervoerpolitieke keuzen. Zo'n voortschrijdend proces kan de totale aanbodstructuur en de leefbaarheid van een distributieland in de waagschaal stellen. Het vervoers- en milieubeleid zal onvermijdelijk moeten worden bijgesteld. Of dat tijdig gebeurt, zal worden bepaald door het gezonde verstand en het aanpassingsvermogen van de politiek en de daarin vertegenwoordigde deelbelangen. Als zij daar gezamenlijk niet in slagen zullen de markt en het milieu hun eigen wetmatigheden opleggen.

Een duur en vastlopend vervoersaanbod zal verladers en vervoerders doen uitwijken naar buitenlandse havens. Vele infrastructurele projecten zullen zich dan ontpoppen als misinvestering; de verliezen zullen zoals gebruikelijk worden afgewenteld op de staat. De groei van de bedrijvigheid en de werkgelegenheid zal hierdoor negatief worden beïnvloed. Meer milieuvervuiling zal het algemeen welzijn bedreigen en ook alle produktieve sectoren. Het schrikbeeld van een dergelijk scenario wettigt de verwachting, dat beleidsmakers alsnog de voorwaarden zullen scheppen voor een duurzame ontwikkeling van vervoer en milieu. Een van die voorwaarden is de zekerstelling van de continuïteit van de binnenvaart. Slaagt men daar in, dan zal de binnenvaart met haar markteconomische en milieuvordelen als sterke drieëenheid koers zetten naar een nieuwe groeicyclus.

Piet Wagenaar

7. Zie DHV, *De vaart er in houden*, Amerfoort, 1988.

8. KSV Schuttevaer, *Vaarwegenbeleidsplan*, deel II, bijlage 7.

9. KSV Schuttevaer, *Vaarwegenbeleidsplan*, deel I, blz. 3.