

Vrijheid of ordening?

Bedrijfstakorganisatie in de binnenvaart

Sinds eind vorig jaar haalt de binnenvaart veelvuldig de voorpagina's. Blokkades van vaarwegen, inzet van ME en ministeriële tussenkomst duiden op scherpe tegenstellingen. Op buitenstaanders maakt het geheel een ludieke indruk. Voor de direct betrokkenen gaat het om een fundamentele bestaansvoorwaarde: de organisatie van de binnenvaartmarkt. Met de vergunning voor Granaria en de daaropvolgende acties hebben de minister en de schippers de aandacht gevestigd op de oude keuze tussen wettelijke marktordening en liberalisatie. De binnenvaart is al vele decennia een markant prototype van onze gemengde economische orde.

DRS. P.H. WAGENAAR

De binnenvaartmarkt heeft een aantal specifieke kenmerken die leiden tot de steeds weerkerende discussie over regulering en vrije markt. Aan de aanbodzijde treffen we twee soorten vervoerders aan. Er zijn ca. 4.500 een-schipsondernemingen, geleid door zelfstandige schippers. Deze schepen bevatten zowel ladingruimte als eigen woonruimte. Daarnaast is een aantal rederijen actief. Dit zijn meerschips-ondernemingen, met personeel in loondienst en een walorganisatie.

De zelfstandige schippers vormen ca. 90% van het totale aantal actieve ondernemingen in het beroepsvervoer. De rederijen zijn statistisch goed voor 10%. Veel rederijen stoten hun schepen echter geleidelijk af om vervolgens als bevrachtingskantoren met zelfstandige schippers te gaan samenwerken. Het feitelijke marktaandeel van de schippers in het totale vervoerde tonnage ligt daarom hoger dan het officieel geschatte marktaandeel, namelijk ca. 85% in plaats van 75%. Dit marktaandeel is eerder groeiend dan krimpend. Het vormt een aanwijzing voor het prestatievermogen van de particuliere 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.

Aan de vraagzijde van de markt bevinden zich enkele honderden verladers van uiteenlopende grootte. In een aantal goederensoorten verzorgen minder dan vijf verladers de hoofdmoot van het ladingaanbod. Dit geldt bij voorbeeld voor granen, fossiele brandstoffen, ertsen en zand/grind. Het binnenlands ongeregeld vervoer vindt plaats via de wettelijk geordende markt van het toerbeurtstelsel. Ongeregeld vervoer voltrekt zich op tijdstippen, tussen plaatsen en in hoeveelheden die niet van tevoren bekend zijn. Het overige binnenlandse vervoer en het internationale vervoer loopt via ongeordende markten, met uitzondering van dat deel van het vervoer naar België en Frankrijk, dat wordt afgewikkeld via de vrijwillige 'Toerbeurt Noord-Zuid'. Van het totale door de binnenvaart verzorgde

transport is 64% internationaal en 36% binnenlands. Voor het wegtransport is die verhouding omgekeerd (20:80).

Het belang van het binnenvaarttransport groeit. Beschouwen we de ontwikkeling van de drie vervoertechnieken (binnenvaart/wegvervoer/railvervoer) in het totale vervoer over land in de periode 1982-1986, dan steeg het vervoerd gewicht door binnenvaart en wegvervoer met 20% respectievelijk 6% terwijl het railvervoer afnam met 1%. In 1986 waren de aandelen in het vervoerde tonnage: binnenvaart 33,4%; wegvervoer 64,2%; railvervoer 2,4%¹. Uitgedrukt in tonkilometers waren de aandelen (1986): binnenvaart 50,4%; wegvervoer 46,8%; railvervoer 2,8%². Het aandeel van de binnenvaart is nog groter als we rekening houden met de (scheeps)doorvoer zonder overlading, de Nederlandse binnenvaart onder buitenlandse vlag en de Nederlandse binnenvaart die transport verricht in het buitenland zonder aan- en afvoer. Bovendien is de buitenlandse concurrentie teruggedrongen. Het Nederlandse aandeel in de Europese binnenvaart bedraagt inmiddels meer dan 60%, een opvallende prestatie.

Marktordening

Marktstructuur en ondernemingsgedrag worden in een gemengde economie in beginsel door de bedrijfstak zelf bepaald. De mate van interventie door de overheid hangt af van de aard van de bedrijfstak.

In de binnenvaart blijken de marktpartijen moeilijk tot overeenstemming te komen. Dit komt in de eerste plaats door de voortgaande concentratie aan verladerszijde, waardoor het aantal vragers en vooral hun onderlinge

1. Bron: NEA, *Verwachtingen voor het goederenvervoer 1987/1988*, oktober 1987.

2. Eigen berekening; NEA beperkt de gegevens in tonkilometer tot het binnenlands vervoer.

grootteverdeling steeds meer zijn gaan verschillen van de situatie aan de aanbodzijde³. Dientengevolge worden bij sterke schommelingen in de vervoerbehoefte steeds hogere eisen gesteld aan de interne organisatie van grote verladers. Zij komen in de verleiding hun inkoopmacht uit te spelen. Die verleiding wordt groter als het bedrijfsresultaat onder druk staat, bij voorbeeld doordat de bedrijfsorganisatie onvoldoende is aangepast aan de schaalomvang en marktveranderingen.

De tegenstelling wordt vergroot door onvoorspelbare fluctuaties van vraag en aanbod. Het betreft variaties in zowel ladingaanbod als effectieve scheepsruimte. De noodzakelijke reservecapaciteit drukt de prijzen in baisseperiodes en verzwakt de onderhandelingspositie van de vervoerders verder. Daar komt nog bij dat schippers met hoge hypotheeklasten geneigd zijn om langer dan normaal te varen, vooral in baisseperiodes, om hun verplichtingen na te komen. Deze reactie vergroot de overcapaciteit en de neerwaartse prijsdruk. Het investeringsgedrag à la baisse van de grotere rederijen verscherpt het capaciteitsprobleem, dat ook nog langdurig van aard is, gezien de levensduur van de schepen.

Hier staat tegenover dat de schippers beschikken over een flinke economische veerkracht, met name de eigenaars van oudere schepen. Die schepen zijn relatief goedkoop in aanschaf en dragen meestal een bescheiden hypotheeklast. De schippers kunnen de hypotheek tijdelijk verhogen, hun vaartijden variëren en de variabele kosten aanzienlijk drukken door hun schip tijdelijk stil te leggen. Vergeleken met andere vervoertechnieken zijn de vaste kosten per ton gunstig, vanwege de relatief lage aanschafprijzen en onderhoudskosten per ton laadruimte. Dit voordeel neemt toe naarmate het schip langer in de vaart is. De gebruikelijke economische levensduur is nog geen derde van de technische levensduur. De ingebouwde woning drukt de huisvestings- en verwarmingskosten. Een bescheiden reëel besteedbaar inkomen is toereikend. Dank zij de flexibele kostenstructuur, de gebondenheid aan het beroep en gevoel voor solidariteit – vooral als het er op aankomt – vormen de schippers een weerbare beroepsgroep, die niet licht zal buigen voor de macht van grote verladers.

In dit spanningsveld, waarin bedrijfstakorganisatie voorspelbaar wrijvingen zal blijven oproepen, ligt er een aanvullende taak voor de overheid. Het binnenvaartbeleid kan daarbij uitgaan van de volgende criteria: (inter)nationaal concurrentievermogen; efficiency, continuïteit en machtsymmetrie; voorkoming van onder- en overcapaciteit; gelijke concurrentievoorwaarden; een maximale macro-economische bijdrage op lange termijn. Realisatie van deze condities biedt waarborgen voor een doelmatig verloop van het marktproces.

Voor de ordening van de binnenvaartmarkt beschikt de overheid over een aantal instrumenten, te weten diverse capaciteitsregulerende methoden, prijspolitiek en het toerbeurtsysteem. De werking moet steeds aan de praktijk worden getoetst en indien nodig bijgesteld. Vanzelfsprekend dienen de betrokken deelbelangen steeds in goed overleg te worden afgewogen.

Capaciteitsbeleid

De voor de binnenvaart specifieke marktfluctuaties en de gewenste reservecapaciteit pleiten voor een continue capaciteitsbeleid. De reservecapaciteit veroorzaakt een neerwaartse prijsdruk op de ongeordende markten en wachttijden op de geordende markten. Als daarbovenop overcapaciteit ontstaat, dat wil zeggen capaciteit die zelfs in hausseperiodes niet wordt benut, dan zijn de effecten ruïneus. De voornaamste oorzaken van de vraag- en aan-

bodfluctuaties zijn: lage waterstanden; conjunctuurschommelingen; seizoenvariaties (oogsten, ijsgang); wisselende aanvoer in zeehavens; voorraadvorming bij lage goederenprijzen; wachttijden; beperking van opslag- en voorraadkosten. Laatstgenoemde factor wint aan belang, sinds alle schakels in de bedrijfskolom trachten de voorraad- en opslagkosten te minimaliseren door de inkoop te synchroniseren met de verkoop. Opslag aan de wal is kostbaar. Het is veelal duurder dan transport c.q. opslag in schepen. Vandaar dat grote verladers die de logistiek van aan- en afvoer nog niet goed onder de knie hebben zoeken naar goedkopere opslagmethoden.

De reservecapaciteit staat borg voor een continuïteit die in het belang is van zowel verladers als vervoerders, zowel individueel als collectief. De opslag- en voorraadkosten worden tot het minimum beperkt, evenals de wacht- en los-tijd van zeeschepen. De gegarandeerde aan- en afvoer voorkomt onderbezettingsverliezen bij de afnemers.

Het is derhalve van groot belang onderscheid te maken tussen reservecapaciteit en overcapaciteit. In de toelichting bij het ontwerp Wet Vervoer Binnenvaart (WVB, 1987) is sprake van 'structurele overcapaciteit'. Deze overcapaciteit zou uitsluitend in EG-verband zijn op te lossen. Tussen 1 januari 1983 en 1 januari 1986 was bij motorvrachtschepen sprake van een afnemend aantal schepen en een lichte afname van het totale laadvermogen⁴. Afgezet tegen de trendmatige groei van de vraag naar transport en de produktiviteitstoename kan de overcapaciteit nauwelijks door motorvrachtschepen zijn toegenomen, zo er al sprake is van overcapaciteit bij dit scheepstype. Het aantal en het totale laadvermogen van de duwbakken zijn in hetzelfde tijdvak echter flink toegenomen (laadvermogen: 27%). Deze tendens zet nog steeds door, vanwege de dumprijzen van tweedehands materieel en het ontbreken van capaciteitsbeleid. Het zijn dus de duwbak- en duwbooteigenaren, met name de grote rederijen en de verladers met eigen vervoer, die de overcapaciteit veroorzaken.

Wat de motorvrachtschepen betreft is er geen sprake van overcapaciteit, maar uitsluitend van reservecapaciteit, in het belang van alle betrokken marktpartijen. Tot dusver worden de kosten van de reservecapaciteit vrijwel geheel gedragen door de vervoerders, zowel in de vrije als de geordende markten, onder andere in de vorm van wachtdagen en neerwaartse prijsdruk. Deze eenzijdige kostentoe-deling is onterecht, te meer daar de verladers bij die reserve juist het meeste belang hebben.

Een binnenvaart-specifiek capaciteitsbeleid dient te omvatten: marktonderzoek en prognoses; verstrekking van marktinformatie; vergunningenbeleid en toelatingseisen; internationale afspraken; sloopregeling; nieuw-voor-oud-regeling; vaartijdenbesluit; prijspolitiek, zoveel mogelijk in het kader van vrachtverdelingsstelsels. Capaciteitsbeleid dient onderscheiden te worden naar scheepstypen en ook naar geografische- en goederenmarkten, namelijk voor zo-ver substitutie is uitgesloten. Het moet bij voorkeur alle EG-landen met binnenvaart omvatten. Zolang dat nog niet het geval is, zijn aanvullende regels nodig ter bescherming van het nationale capaciteitsbeleid.

In tegenstelling tot de bewering in de Toelichting WVB heeft een nationaal capaciteitsbeleid wel degelijk zin, omdat de Nederlandse binnenvaart een aandeel heeft van 60% in de Europese binnenvaart. De goede werking is uitsluitend zeker te stellen door een samenhangend pakket van capaciteitsmaatregelen, ingebed in het totale marktorderingsbeleid. Die beleidsketen is zo sterk als de zwakste schakel. Capaciteitsregulering door middel van vergunnin-

3. In het wegvervoer is de verhouding tussen vraag- en aanbodconcentratie symmetrischer. Het aanbodmonopolie in het railvervoer geeft zelfs een omgekeerde situatie weer.

4. Nea, *Capaciteitssituatie Nederlandse binnenvloot 1986-1988*, september 1987.

genbeleid heeft weinig zin, als uitsluitend 'binnenlands ongeregeld vervoer' aan een vergunning wordt gebonden, en bij voorbeeld niet 'eigen vervoer' en 'Rijnvaart'. Een sloopregeling haalt weinig uit als tegelijk onbelemmerd tweedehands buitenlandse duwbakken tot de markt worden toegelaten. De bereikte resultaten kunnen dan ook geen toetssteen zijn voor de effectiviteit van het gevoerde capaciteitsbeleid noch van capaciteitsbeleid sec.

Prijspolitiek

Prijspolitiek werkt capaciteitsregulerend, in tegenstelling tot onbeperkte prijsconcurrentie. Voor zover prijsconcurrentie leidt tot uitschakeling, keert dezelfde capaciteit toch terug in de markt, maar dan tegen lagere investeringskosten, te weten de executiewaarde. Dat scheidt ruimte voor een nog lagere prijsstelling enzovoorts. Zo'n neerwaartse prijs-spiraal gaat ten koste van de prestaties en het eigen vermogen van de binnenvaartschippers.

Ingeval van prijsbederf gaan rederijen en eigen vervoerders juist over tot capaciteitsuitbreiding en continuïteit. Met extra omzet proberen zij het verlies aan marge respectievelijk concurrentiepositie te compenseren en hun vaste kosten per ton vervoerd gewicht te verlagen (b.v. 6-bak-in plaats van 4-bakduwvaart). Dit effect treedt des te meer op in de huidige situatie, waarin afgeschreven duwbakken en motorschepen worden aangeboden. Het dumpmateriaal komt vrij vanwege herstructureringen in de VS en door dat Duitse concerns nu inzien dat zij met eigen duwbakken en schepen veel duurder uit zijn dan met beroepsvervoer.

Prijsconcurrentie leidt dus niet tot capaciteitsafbouw via koude sanering, maar hoogstens tot verdringing door tweedehands materieel. De modernste schepen met de hoogste hypotheek zullen het eerste failliet gaan. De sociale gevolgen en maatschappelijke kosten van zo'n verdringing zijn aanzienlijk. Ze overtreffen verre de (tijdelijke) winst die dumping-toetreders en verladere kunnen behalen. Ongebreidelde prijsconcurrentie zet bovendien de continuïteit en diversiteit van de binnenvaart op het spel, met ernstige gevolgen voor toeleverende en afnemende sectoren en voor de economie als geheel.

Toerbeurtsystemen

Het toerbeurtsysteem is een systeem van marktordening via regionaal gespreide beurzen, waar verladere en vervoerders vervoerscontracten afsluiten en waarbij de vervoerders in volgorde van leegkomst in aanmerking komen voor het vervoer van de aangeboden lading, tegen een (kost)prijs en andere voorwaarden die verladere en vervoerders periodiek overeenkomen⁵.

In Nederland is de Evenredige Vrachtverdeling het enige toerbeurtsysteem met wettelijke status. Uitsluitend het ongeregeld beroepsgoederenvervoer valt onder de bepalingen van het systeem. Momenteel wordt niet meer dan 25% van het binnenlandse vervoer van droge lading via het toerbeurtsysteem bevracht. De laatste tijd laten politici en sommige verladere weer doorschemeren van de 'verouderde' toerbeurten af te willen, onder andere met het oog op 1992. Hun voorkeur gaat uit naar volledig vrije markten.

In het voorgaande is al ingegaan op het binnenvaart-specifieke belang van prijspolitiek en reservecapaciteit. Het toerbeurtsysteem is het marktorderingsinstrument dat de instandhouding van voldoende reservecapaciteit en prijsstabiliteit waarborgt. Het voorkomt dat de vele vervoerders tegen elkaar worden uitgespeeld door met name grote verladere. Prijsconcurrerende vervoerszekerheid voor

alle verladere en bedrijfscontinuïteit voor de vervoerders is het resultaat. In een volledig vrije markt zullen de vervoerders uiteindelijk volledig beheerst worden door grote verladere en rederijen. Zo'n beheersing is niet aan te merken als 'vrij', maar veeleer als parasitair en ondoelmatig. De dumpingjungle in de internationale Rijnvaart demonstreert momenteel weer de ruïneuze gevolgen van volledige liberalisatie, zowel in de Rijnvaart zelf als in de overige binnenvaart (prijzbederf, lange wachttijden). Dat komt door de overloop tussen de verschillende markten. Verreweg de meeste schippers zijn actief in zowel het binnenlandse als internationale vervoer, zowel in de geordende als de ongeordende markten.

In een geheel 'vrij' scenario zullen ook alle kleinere verladere ten slotte blijvend worden benadeeld. Zij worden afhankelijk van onregelmatige restcapaciteit, geringe diversiteit en grote prijzfluctuaties.

In het toerbeurtsysteem verschaft de beurs als centrale ontmoetingsplaats van vraag en aanbod de nodige informatie aan alle marktpartijen. Deze informatie werkt op zich reeds capaciteitsregulerend (investeringsgedrag), zowel kwantitatief als kwalitatief. De geordende markt en de vrije markt beïnvloeden elkaar in zekere mate, als communicerende vaten. De prijs- en capaciteitsregulerende invloed van de toerbeurt werkt door in de vrije markt. Naarmate het bereik van de toerbeurt groter is, zal die werking toenemen. Daarom verdient het volgens de schippers aanbeveling de toerbeurtsystemen in de EG-landen te koppelen en de toepassing uit te breiden naar alle marktsegmenten die gebaat zijn bij het systeem.

In tegenstelling tot wat soms wordt beweerd, is het toerbeurtsysteem geen kartel. Het is de facto een coöperatie van verladere en vervoerders, die hun inkoop- respectievelijk verkoopfunctie van transport afsplitsen naar de beurs. Zij doen dat omdat zij daarmee als collectieven beter uit zijn, zowel op de korte als lange termijn (concurrerende prijsstabiliteit, vervoerszekerheid, keuze/diversiteit, service). Bovendien kunnen de verladere uitwijken naar alternatieven als eigen vervoer, vaste beurtvaartdiensten en andere vervoertechnieken.

Een argument van grote verladere tegen de toerbeurt is dat hun recht op kwantumkorting niet kan worden gehonoreerd. De kostprijsstarieven van het vrachtverdelingsstelsel bieden evenwel geen ruimte voor tariefdifferentiatie. Invoering van tariefdifferentiatie onder respectievelijk boven kostprijsniveau zou neerkomen op subsidiëring van grote verladere ten laste van kleine verladere. Zo'n overheveling is ondoelmatig en komt neer op beloning van macht en afstraffing van prestaties. In Nederland komt dat overigens wel vaker voor, door het ontbreken van mededingingsbeleid.

Een ander argument tegen de toerbeurt is de voorgewende geringe contractvrijheid. De beurs biedt echter centrale informatie over een klantgerichte verscheidenheid van vervoerders, waarmee in onderling overleg alle details zijn overeen te komen. Met behulp van automatisering- en (tele)communicatiesystemen kunnen verladere en vervoerders via de beurs vloeiend samenwerken.

Het toerbeurtsysteem is dus allerminst een strak uniform keurslijf. De prijzen zijn niet het resultaat van een eenzijdig diktaat, maar worden in goed overleg overeengekomen. Vrijwel continu hebben de vervoerdersorganisaties contact met verladere, ten einde in te spelen op bijzondere wensen. Niet zelden wordt besloten af te wijken van de algemene overeenkomst.

De verladereorganisatie EVO heeft zich omfloerst uitgesproken tegen het toerbeurtsysteem. Het komt paradoxaal

5. Leegkomst is het moment dat het schip zijn lading volledig bij de ontvanger gelost heeft; de ontvanger geeft daarvoor een bewijs af.

over dat de EVO in beginsel wel instemt met de zeevaart-
'conferences' (echte kartels) en zelfs vrijstelling bepleit van
art. 85 van het EG-verdrag voor die kartels⁶.

Eigen vervoer

Wettelijk is het verladers toegestaan z.g. 'eigen vervoer'
te verrichten. Eigen vervoer is te definiëren als vervoer door
verladers met eigen binnenschepen en eigen personeel
van goederen die uitsluitend bestemd zijn voor of afkomstig
zijn van de eigen onderneming. De wettelijke definitie
van het 'eigen vervoer' is in toenemende mate onderwerp
van controverse, namelijk in hoeverre zij mogelijkwijs
ruimte laat voor een interpretatie die het eigen vervoer on-
voldoende afbakt van het beroepsvervoer.

De oorlog die de schippers hebben verklaard aan eigen-
vervoerders als Granaria betreft dan ook de voorwaarden
waaronder deze verladers aan de binnenvaart deelnemen.
De schippers hebben geen bezwaar tegen eigen vervoer
dat beantwoordt aan die kwalificatie en waartoe een verlader
volledig en blijvend overgaat op bedrijfseconomische
gronden. De kwalificatie houdt in dat het vervoer wordt ver-
richt met eigen schepen en met personeel in loondienst.
Dit 'echte' eigen vervoer is voor verladers meestal onvoor-
delig, omdat bij de gewoonlijk discontinue transportbehoef-
te grote onderbezettingsverliezen optreden.

Als het 'eigen vervoer' evenwel wordt verricht met huur-
schepen en gehuurd personeel (inclusief franchisecon-
structies) dat te allen tijde kan worden afgestoten en weer
ingehuurd, maakt de verlader feitelijk gebruik van beroeps-
vervoer. De verlader vermijdt dan de nadelen van het eigen
vervoer, te weten de exploitatierisico's van discontinue
benutting, financieringsbehoefte en organisatiekosten. Tegel-
elijk profiteert hij van de beschikbaarheid van het be-
roepsvervoer en van vrije prijsonderhandeling op een wijze
die de marktordening ondergraaft. Deze parasitaire po-
sitie neemt een verlader ook in als hij zijn (on)recht eigen
vervoer beperkt tot een continue 'vloer' in zijn transportbe-
hoefte. De kosten van de reservecapaciteit en het prijsver-
schil bij vrije onderhandeling komen in beide gevallen ge-
heel voor rekening van het beroepsvervoer en (indirect)
van de overige verladers. De 'eigen-vervoerder' profiteert
van de beschikbaarheid van reserve-beroeps capaciteit,
zonder bij te dragen in de exploitatie van de continue be-
roeps capaciteit.

Wetgeving

Welke perspectieven bieden de nationale en commu-
nautaire wetgevers aan de binnenvaart? In Nederland
heeft de huidige Wet Goederenvervoer Binnenvaart (WGB
1954) in het algemeen goed gefunctioneerd. Met dien ver-
stande dat in de jaren zeventig marktontwikkelingen al-
lengs wezen op de noodzaak de ordeningsinstrumenten in
de wet te preciseren. Nochtans kwam de wetgever niet met
wettelijke aanpassingen, ook niet na de onrust in 1975. Na-
dien werd door verladers en rederijen in toenemende mate
gebruik gemaakt van de mazen in de wet. Marktpartijen
konden met 'eigen vervoer' en 'ongeregeld beroepsver-
voer' toetreden, terwijl het gemeten naar de strekking van
de wet in feite ging om ingehuurd respectievelijk verkapt
eigen vervoer. Daarmee werd de uitholling van de markt-
ordening in gang gezet. De chaos werd bevorderd door een
vergunning te verlenen aan Granaria, in strijd met de strek-
king van de WGB en een kort daarop uitgevaardigde nieu-
we richtlijn. Het wetsontwerp WVB noemt evenals de WGB
de Evenredige Vrachtverdeling (EV). De meeste artikelen

wijzen echter niet in de richting van een samenhangende
marktordening, maar van de vrije markt. Daarmee wordt
het EV-artikel gedegradeerd tot een dode letter. De vage
uitgangspunten zoals 'deregulering' zijn vervat in regels die
op geen stukken na voldoen aan sectorpolitieke criteria.

Een eerste uitholling van de EV is de vervaging van het
onderscheid tussen beroepsvervoer en eigen vervoer.
Tussen beide vervoervormen mag vrij worden overgescha-
keld. De marktordening wordt verder uitgehold door de ge-
brekkelijke regeling van het capaciteitsbeleid. Die regeling
blijft beperkt tot het binnenlands beroepsvervoer. Het eigen
vervoer mag vrijelijk uitbreiden. Het centrale WGB-criteri-
um 'algemeen vervoerbelang' is er bij ingeschoten. De ar-
tikelen betreffende het vrachtverdelingsstelsel vermelden
niet het belang van dit stelsel als regulier instrument van
marktordening. De Toelichting beschrijft het nog steeds als
een soort crisismaatregel. Het uitgangspunt wordt verlaten
dat de overheid als onpartijdige derde de supervisie houdt
over het stelsel.

Onder druk van de schippersacties heeft de minister op
18 juni jl. een aantal concessies gedaan. Maar het is aller-
minst zeker of deze concessies in marktordenende samen-
hang aan de WVB worden toegevoegd. Ook bestaat twij-
fel of de revisie van het wetsontwerp tijdig zijn beslag zal
krijgen. Wel staat vast dat de uitholling van de markt-
ordening onverminderd doorgaat zolang wetgeving en beleid
onaangepast blijven.

België en Frankrijk kennen eveneens toerbeurtsyste-
men. Ook in die landen wordt het systeem door politici en
grote verladers aangevallen en ondergraven.

In de BRD wordt het binnenlandse en Rijntransport be-
heerst door de facto eigen vervoer, namelijk door aan conc-
erns gelieerde rederijen. In de Duitse binnenvaart is dus
evenmin sprake van vrije mededinging. Het Duitse binn-
landse vervoer kent vaste, door de overheid gereguleerde
prijzen. De macht van de concerns en gesubsidieerde sa-
neringsrondes hebben de Duitse zelfstandige binnenvaart
gereduceerd tot een driehonderdtal bedrijven. Deze gang
van zaken wordt verklaard door de originele Duitse opvat-
ting, dat transport niet zelfstandig produktief is, maar
slechts een van de industrie afgeleide functie vervult.

Het binnenlandse transport over de Rijn en overige Duit-
se vaarwegen dat niet door Duitse rederijen wordt verricht,
geschiedt in een overwegend indirect vrij marktregime (on-
deraanneming). Een toenemend deel van deze markt
wordt bediend door Nederlandse rederijen en particulieren.
Zij ontvangen daarvoor een vergoeding, die veelal 30% la-
ger ligt dan de 'Festfrachten'-prijs die de reders zelf incas-
seren. De Duitse binnenvaart werkt dus in een geordende
respectievelijk door concerns beheerste markt, terwijl de
Nederlandse binnenvaart in de BRD in een situatie van vol-
komen concurrentie verkeert. Het valt niet te rijmen dat de
BRD binnenlands een – zij het verstarde – marktordening
waarborgt, terwijl internationaal geen marktordening wordt
nagestreefd. De marktversturende, parasitaire en concu-
rentievalsende effecten ten opzichte van de vervoer-
ders en verladers van andere lidstaten zijn in strijd met het
Verdrag van Rome.

Op EG-niveau blijven de wetgevende wapenfeiten be-
perkt tot een juridisch gestrande stillegging (1975) en
een recent voorstel van de Europese Commissie om te ko-
men tot een gecoördineerde sloop- en 'nieuw voor oud'-re-
geling. Dit laatste voorstel mag de put dempen waarin het
kalf verdronken is. Tijdens een Leidse studiedag zijn juristen
onlangs tot het inzicht gekomen dat een genuanceerde
EG-vervoerpolitiek de voorkeur verdient. Het behoud
van de toerbeurststelsels zou niet in strijd zijn met het EG-
beginsel van vrije dienstverlening. Na de verklaring van de
Europese Schippers Organisatie (ESO) van 11 april 1988

6. EVO, *Conferences en outsiders*, blz. 7 en 9.

is ministeriële noch parlementaire actie ondernomen. Al sinds 1958 leggen communautaire belangen van de zelfstandige binnenvaart het af tegen de korte-termijnbelangenstrijd binnen en tussen de lidstaten. Dat iedereen op lange termijn slechter af is, telt kennelijk niet mee. Intussen worden in sommige lidstaten voorbereidingen getroffen voor tolwegen en tolvaarwegen, een stap die eerder tendert naar renationalisatie dan integratie.

'Vrije-markt'-krachten

De achterliggende krachten die via de overheid en via marktorganisatie naar de 'vrije markt' toewerken zijn niet gering. Het bankwezen ziet de binnenvaart als een hefboom om extra kredietomzet te realiseren, langs de weg van nieuw te formeren ondernemingsconcentraties. Die benadering gaat impliciet uit van verdringing van de factor arbeid en het eigen vermogen van de schippers en alle kleinere stuwadoors, verladers en afnemers.

Grote verladers en transportconcerns zien in het vrije scenario nieuwe terreinen om hun marktmacht uit te breiden. Met de parasitaire af te splitsen meerwaarde kunnen zij hun wrakke boedel in stand houden, ten koste van kleinere branchegeenoten en de binnenvaart. Zij genieten daarbij meer steun van de banken naarmate ze het vreemd vermogen in hun financiering hebben opgevoerd. Ook buitenlandse verladers en concerns denken baat te hebben bij cumulatief prijsbederf in de Nederlandse transportsector. Maar als de chaos ten slotte uitdraait op liquidatie van de zelfstandige binnenvaart, zullen de tijdelijke besparingen in het niet zinken bij de latere extra kosten, in de vorm van hoge prijzen, eenzijdig en onregelmatig aanbod en gebrekkige service.

De eigenaars van concurrerende vervoermiddelen zullen aanvankelijk opgelucht zijn als de zelfstandige binnenvaart wordt verdrongen door prijsbederf en markt afscherming ten gunste van weg- en railvervoer. Maar lang voordat zo'n proces is voltooid, zullen ze lading zien wegvloeien naar buitenlandse zeehavens en vervoerders, omdat de zelfstandige binnenvaart een spilfunctie vervult in de Nederlandse transportsector. In de Rotterdamse havenoverslag is recent een combinatie gevormd tot een marktaandeel van 50%. Het is niet zeker dat de verwachte interne voordelen zullen opwegen tegen het mogelijk onvoorziene verlies aan externe concurrentie. De belangen van enkele transporteurs in de combinatie garanderen geen marktconforme aanpak. Vaste transportrelaties bepalen niet de concurrentiekracht van de vervoerketens, maar een variërende mix van concurrerende vervoertechnieken. Tegen deze achtergrond moet de huidige verschuiving van containeren stukgoedoverslag annex binnenvaartdoorvoer naar Antwerpen te denken geven.

Het concurrentievermogen van de Nederlandse binnenvaart is ook de Duitse spoorwegen, wegvervoerders en concernrederijen al jarenlang een doorn in het oog. Maar zonder onze binnenvaart zou de continuïteit van een belangrijk gedeelte van de Duitse verwerkende industrie zwaar op de proef worden gesteld. De Duitse concernrederijen zijn niet voor niets op grote schaal Nederlandse beroepsvervoerders gaan inhuren, nadat zij hun duwbakken hadden opgelegd en verramsjt.

Vooralsnog zijn al deze deelbelangen in Nederland noch in andere EG-lidstaten onder één sectorpolitieke noemer gebracht. Deze omissie veroordeelt ze tot eigen richting en vormt ze daarmee tot marktpartijen die zowel de particuliere als openbare bedrijfstakorganisatie frustreren.

Vrijheid of ordening?

Bij de bedrijfstakorganisatie is niet de keuze tussen volledige vrijheid en allesomvattende centrale ordening aan de orde. Het gaat om het vinden van een gemengde aanpak die het prestatievermogen van de gedifferentieerde binnenvaart zeker stelt, evenals een stabielere marktproces. Daarvoor is nodig resultaatgerichte wetgeving, vereenvoudigde uitvoeringsprocedures en flexibele samenwerking tussen vraag en aanbod, met behulp van automatisering en telecommunicatie. Het alternatief is een chaotisch marktverloop en een uitschakelingsproces dat zal uitmonden in een versterde oligopolistische marktstructuur.

Een consistente gemengde marktordening waarborgt het prestatievermogen van de zelfstandige binnenvaart. Vakkundig ondernemerschap, vervoerszekerheid, service en stabiele prijzen blijven behouden. Het capaciteitsbeleid toetst marginaal marktconforme investeringsbeslissingen, die in de tijd en over vele ondernemers gespreid zijn. De bedrijfsvoering blijft verschoond van overhead, inefficiëntie en marktmacht. De kostprijs, die ca. 57% bedraagt van die van railvervoer en ca. 30% van die van wegvervoer, kan op dit lage niveau worden gehandhaafd. Blijvend lage transportkosten zijn van groot belang voor de exportpositie van de primaire industrie. De sterke groei van het containervervoer verbreedt het belang van de lage binnenvaartkostprijs naar de secundaire industrie. De positie van onze zeehavens en scheepsbouw hangt nauw samen met de continuïteit van de binnenvaart. De werkelijke betekenis van de binnenvaart voor het nationaal inkomen en de betalingsbalans is dan ook vele malen groter dan de bedragen in de Toelichting WVB doen vermoeden. Niet minder belangrijk is de bijdrage aan het inkomen en de betalingsbalans van andere EG-landen.

In Nederland wordt weinig autonome bedrijfstakpolitiek bedreven. Allerlei deelbelangen hebben de overheid in een vaste greep. De vele claims en de ad-hoc-bediening door het overbelaste ambtelijk apparaat vrijdelen elk bedrijfstakpolitiek initiatief. De campagne voor een vrije Europese markt kan niet los worden gezien van deze 'orde'. In elke lidstaat zijn economische en financiële machtsconcentraties bezig hun marktbeheersing uit te breiden. Complementair consolideren overheden al 'deregulerend' scheefgegroeide marktstructuren in aansluiting op de voorafgaande fase van gereguleerde selectieve begunstiging.

In dit proces dreigt de binnenvaart in de verdrinking te raken. Haar economische kracht ligt in een gedifferentieerd markt optreden. Maar diezelfde onafhankelijkheid en de nog beperkte organisatiegraad verschaffen in een deelbelangeneconomie onvoldoende politieke macht. Binnen de nationale en Europese lobbycultuur deeft de binnenvaart vooralsnog het onderspit tegen de cavalerie van de 'heilige koe' en het 'ijzeren paard'. Dat blijkt uit onaangepaste wetgeving, uit de inhoud van nieuwe wetgeving en vele andere maatregelen en uitblijvende maatregelen van overheidswege. Het geheel tendert onmiskenbaar naar verscherpte selectieve begunstiging, ook daar waar niet expliciet koe en paard worden genoemd.

De afwezigheid van bedrijfstakpolitiek moedigt machtsconcentraties aan steeds meer privileges te bedingen. Dat is begrijpelijk, hoewel meestal niet te rechtvaardigen. Toch zijn ook hier grenzen aan. De actuele interventies van grote deelbelangen in de binnenvaart zullen ernstige boemrangeffekten uitlokken. De particuliere binnenvaart is een belangrijke pijler van de nationale en Europese economie. Het omzagen van die pijler is meer dan een symbolisch einde van een dierbaar Gemeenschappelijk bouwwerk.

Piet Wagenaar