

Vergaderjaar 2000–2001

27 634

Uitvoering van de Verordening (EG), nr. 718/1999, van de Raad van de Europese Unie van 29 maart 1999 betreffende het beleid ten aanzien van de capaciteit van de communautaire binnenvaartvloot met het oog op de bevordering van het vervoer over de binnenwateren (PbEG L 90) (Wet capaciteitsbeheersing binnenvaartvloot)

Nr. 6

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG

Ontvangen 6 juni 2001

Inleiding

Ondergetekende heeft met belangstelling kennis genomen van de vragen en opmerkingen van de vaste commissie voor Verkeer en Waterstaat en dankt de commissie voor haar reactie. Zij merkt naar aanleiding van de vragen en opmerkingen het volgende op en spreekt de hoop uit, dat daarmee de spoedige behandeling van het wetsvoorstel genoegzaam is voorbereid.

De voorbereiding van het wetsvoorstel

Ondergetekende merkt over de vraag van de leden van de fractie van de ChristenUnie op welke wijze de binnenvaartsector betrokken is bij het opstellen van de Raadsverordening (EG) nr. 718/1999 en bij de uitwerking daarvan in het wetsvoorstel op, dat de voorstellen van de Europese Commissie, neergelegd in een concept-verordening (later genummerd 718/1999), in de vergadering van het Deelorgaan Binnenvaart van het Overlegorgaan Goederenvervoer van 13 oktober 1998 punt van bespreking zijn geweest. Dit heeft uiteindelijk geleid tot het Rapport van bevindingen inzake nieuwe capaciteitsregeling binnenvaart van 26 oktober 1998 van het Overlegorgaan. Het Deelorgaan, wiens standpunt is overgenomen door het Overlegorgaan, kon zich in grote lijnen vinden in de voorgestelde regeling. De concept-verordening is verder in de jaren 1998 en 1999 door de Europese Commissie diverse malen op de agenda van de Groep Deskundigen «Structurele sanering van de binnenvaart» geplaatst. Met vertegenwoordigers van de lidstaten en Zwitserland, maar ook met de sector (Europese Schippers Organisatie (ESO) en Union Internationale de la Navigation Fluviale (UINF) als leden van die werkgroep) is dit concept uitvoerig besproken en zijn de leden van de werkgroep in de gelegenheid gesteld opmerkingen te maken. Het voorstel van de Wet capaciteitsbeheersing binnenvaartvloot is eveneens voorgelegd aan het Overlegorgaan Goederenvervoer/Deelorgaan Binnenvaart. Het rapport van bevindingen is uitgebracht op 13 juli 2000. Een aantal elementen uit dit rapport heeft geleid tot aanpassing van de ontwerp-wet. Bij brief van 14 september 2000 heeft ondergetekende op dit rapport van bevindingen gere-

geerd en onder meer nader uitgelegd waarom een nationale wet nodig is om de Verordening te kunnen uitvoeren. Dit houdt met name verband met de handhaving en sanctionering. Daarnaast is ondergetekende ingegaan op de opmerking over de door de sector gewenste rentedragendheid van het fonds (ondergetekende komt hierop later nog terug). Naar aanleiding van een opmerking van het Deelorgaan Binnenvaart over de memorie van toelichting met betrekking tot artikel 8 heeft ondergetekende de tekst «De Nederlandse overheid is niet voornemens andere dan de reeds geldende generieke maatregelen te entameren» aangevuld met: «naar huidige opvatting». Hiermee is tegemoet gekomen aan de wens van het Deelorgaan Binnenvaart om mogelijke toekomstige ontwikkelingen niet reeds op voorhand uit te sluiten.

Ondergetekende antwoordt op de vraag van de leden van de fractie van de ChristenUnie terzake, dat net als Nederland Zwitserland en Oostenrijk de Verordening in een wet hebben uitgewerkt. In Duitsland, België en Frankrijk is de implementatie, voor zover ondergetekende bekend, nog niet afgerond.

Inzake de vraag van de leden van de fractie van de ChristenUnie of er nog sprake is van structurele overcapaciteit stelt ondergetekende, dat vraag en aanbod op dit moment redelijk goed in evenwicht zijn. Dat is ook de conclusie die onlangs is getrokken door het Deelorgaan Binnenvaart in zijn vergadering van 17 april 2001. Concluderend m.b.t. het Europese capaciteitsbeleid werd door het vertegenwoordigde bedrijfsleven gesteld dat in de juiste deelmarkten scheepsruimte is gesloopt en in de juiste deelmarkten nieuwbouw is gepleegd. Er is heel veel gesloopt de afgelopen jaren met als resultaat een af en toe dreigende ondercapaciteit. Zo'n situatie kan zich voordoen bij laag water en grote aanvoer in de zeehavens. Ook de tankvaart heeft een goede periode achter zich. Aandachtspunt in die sector is wel de toekomstige ontwikkelingen ten aanzien van de bouw van dubbelwandige schepen. Deze schepen kunnen ook ingezet worden in de markt waarop thans nog de enkelwandige schepen opereren, waardoor de enkelwandige tankers bij stagnerende ontwikkelingen in de omvang van het vervoer deels overbodig kunnen worden. Bij meerdere gelegenheden heeft ondergetekende de binnenvaartsector gewezen op de consequenties van ongebreidelde nieuwbouw, zeker ook in de tankvaartsector. Ondergetekende gaat er van uit dat men de eigen verantwoordelijkheid goed in de gaten houdt. Dit is zeker van belang, omdat de oud-voor-nieuw regeling op 29 april 2003 afloopt. Er zijn bij de lidstaten noch bij de Europese Commissie overzichten beschikbaar waaruit een eventuele overcapaciteit, zoals aangegeven door de fractieleden van de ChristenUnie, zou blijken. Wel wordt de situatie in de binnenvaart tijdens de vergaderingen van de Groep Deskundigen, waaronder het bedrijfsleven, regelmatig uitgebreid besproken. De Commissie geeft haar visie, gebaseerd op het «Market observation system inland navigation» (ontwikkeld door NEA (Transportonderzoek en -opleiding) te Rijswijk), waarop de sector vanuit zijn marktervaring reageert. Constatering van structurele overcapaciteit behoorde de laatste vergaderingen zeker niet tot de conclusies.

Naar aanleiding van de vraag van de leden van de fractie van de PvdA waarom niet gekozen wordt voor volledige vrije marktwerking in de capaciteitsregulering wijst ondergetekende erop, dat bij het ingaan van het traject van liberalisering van de binnenvaartmarkt de facto gekozen is voor genoemde vrije marktwerking, ook op het gebied van de capaciteitsregulering. Op dat moment was er echter sprake van een nog zo grote overmaat aan scheepsruimte dat er gekozen is voor afbouw van de gereguleerde markten in combinatie met het wegnemen van de structurele overcapaciteit. Dat er daarna nog gekozen is voor afbouw van de

oud-voor-nieuw regeling in de periode van 29 april 1999–29 april 2003 houdt verband met het feit dat de oud-voor-nieuw ratio in april 1999 voor droge lading schepen nog 1:1, voor tankschepen nog 1,3:1 en voor duwboten nog 0,75:1 bedroeg. Het vanuit die situatie in één keer invoeren van een vrije marktwerking in de capaciteitsregulering zou zeer ongewenste effecten met zich meebrengen. In de eerste plaats zou er sprake kunnen zijn van een grote nieuwbouwgolf als gevolg van het vervallen van de oud-voor-nieuw bijdrage, waardoor het effect van de sloopregeling in korte tijd teniet zou zijn gedaan. In de tweede plaats, maar net zo belangrijk, zou er daardoor sprake zijn van onacceptabele concurrentiever verschillen tussen de eigenaren die na april 1999 een schip in de vaart zouden brengen zonder enige bijdrage en zij die dat voor die datum deden en bijdragen moesten betalen, oplopend tot ver boven de miljoen gulden.

Op de desbetreffende vraag van de leden van de fractie van het CDA of het Nederlandse fonds inflatoir wordt bijgesteld en de hierop aansluitende vraag van de leden van de fractie van de SGP op welke wijze de waardevastheid van de financiële middelen ondergebracht in het reservefonds is gewaarborgd, zowel in Nederland als in de andere landen, antwoordt ondergetekende, dat dit in zekere zin wel gebeurt. In overleg met de Minister van Financiën is om begrotingstechnische redenen voor het volgende systeem gekozen. Vanaf het begrotingsjaar 2002 zullen de uitgaven in het kader van de herstructurering binnenvaart met een percentage, dat afhankelijk is van de vast te stellen indexering, kunnen worden verhoogd uit het budget «prijsbijstelling», zoals dat door het ministerie van Financiën aan de departementen wordt verstrekt. Deze prijsbijstellingen vinden jaarlijks plaats en hebben derhalve een cumulatief effect op de meerjarenreeksen in de begroting. Dit is ook, zoals de leden van de fractie van het CDA vragen, het geval in de andere Europese landen, zij het niet in dezelfde vorm als in Nederland. Duitsland en België zijn echter nog met hun ministerie van Financiën in onderhandeling. Ondergetekende verwacht in de loop van dit jaar ook in die landen concrete resultaten. Ook de Europese Commissie pleit voor enige vorm van compensatie in de lidstaten. Zij heeft er echter wel op gewezen dat de op nationaal niveau vigerende wetgeving op dit punt gerespecteerd zal moeten worden.

Op de vraag van de leden van de fractie van het CDA of onder criteria voor het aanwenden van de middelen in het fonds mede in relatie tot een crisissituatie ook capaciteitsregulerende maatregelen worden bedoeld antwoordt ondergetekende bevestigend. In tijden van crises kunnen de middelen worden aangewend conform artikel 3, vierde lid, van Verordening 718/1999 juncto artikel 7 van Richtlijn 96/75/EG. Artikel 8 van Verordening 718/1999 regelt daarnaast dat de middelen ook gebruikt kunnen worden voor de in dat artikel genoemde maatregelen, mits de organisaties die het bedrijfsleven vertegenwoordigen daar unaniem om vragen. Unanieme voorstellen te dien aanzien zijn van de kant van het bedrijfsleven nog niet gedaan.

De leden van de fractie van de ChristenUnie wilden weten in welke mate het voorkomt dat schepen die uit de markt worden genomen gebruikt worden voor andere doeleinden. Naar de bevinding van ondergetekende zijn er op dit moment circa 10 aanvragen in behandeling. Het gaat dan vaak om scoutingverenigingen, stichtingen tot behoud van het historische schip e.d.

Ondergetekende bevestigt de vraag van de leden van de fractie van de ChristenUnie, dat de Verordening de mogelijkheid biedt tot het nemen van flankerende maatregelen en dat de opsomming in principe limitatief is. Andere maatregelen of varianten zijn eerst mogelijk na toestemming van

de Europese Commissie. Recent Nederlands voorbeeld is de Subsidie-regeling Bedrijfsgebonden Vaarwegaansluitingen.

Op de daartoe strekkende vraag van de leden van de fractie van de ChristenUnie geeft ondergetekende te kennen, dat voor de totstandkoming van de «Tijdelijke subsidieregeling samenwerkingsverbanden binnenvaart» van 22 december 1995 op verzoek van de Europese Commissie bij acht van de toen bestaande samenwerkingsverbanden navraag is gedaan naar het aantal leden, hun schepen en het tonnage. Een van de samenwerkingsverbanden wilde uit een oogpunt van vertrouwelijkheid geen medewerking verlenen. De zeven resterende meldden een aantal leden van 630 met 712 schepen. Het gezamenlijke tonnage bedroeg bijna 1 miljoen. De ontwikkeling van het ledenbestand na 1995 is niet bekend. De vijf nieuwe samenwerkingsverbanden die gebruik hebben gemaakt van de genoemde subsidieregeling tellen gezamenlijk (stand ultimo 2000) 592 leden met 618 schepen en een gezamenlijk tonnage van 485 000. Uit het in 2000 gehouden evaluatieonderzoek naar het functioneren van de subsidieregeling is gebleken dat naar grove schatting 50% van de particuliere binnenvaartondernemers is aangesloten bij een samenwerkingsverband (oude en nieuwe). Ook wordt veel op contractbasis voor een (vaste) bevrachter of verlader gevaren.

De leden van de fractie van de ChristenUnie merken op, dat capaciteitsmaatregelen slechts met veel moeite kunnen worden gefinancierd uit de reservefondsen. Er moet sprake zijn van ernstige verstoring van de markt. Zij willen weten hoe dit is te rijmen met het gegeven dat het bedrijfsleven deze fondsen voedt. De beantwoording van de vraag van de leden van de fractie van de SGP of het gewenst is maatregelen ter voorkoming van een dergelijke crisissituatie te kunnen nemen sluit hierop aan. Uitgangspunt is dat als gevolg van het gevoerde capaciteitsbeleid vraag en aanbod van scheepsruimte thans redelijk goed in evenwicht zijn. Er gaan zelfs geluiden richting dreigende ondercapaciteit, volgens onder meer de Eigen Verladers Organisatie (EVO), met name in de categorie kleine(re) schepen. Gegeven die situatie lijkt het ondergetekende niet verstandig om op dit moment aan capaciteitsmaatregelen te denken, ook al zijn de middelen door de sector bijeengebracht. Daarbij mag niet vergeten worden dat de betrokken lidstaten tezamen nog maar kort geleden een bedrag van bijna € 160 miljoen, waarvan Nederland circa € 80 miljoen, in de sloopmaatregelen hebben geïnvesteerd.

De vraag van de leden van de fractie van de ChristenUnie of de regering de opvatting onderschrijft dat deze constructie niet motiverend werkt voor de ondernemers in de sector die deze bijdrage betalen moet ontkennend worden beantwoord. In de eerste plaats hebben die ondernemers de keuze om oude tonnen te laten slopen in plaats van het betalen van de speciale bijdrage. In de tweede plaats zijn ook zij naar de mening van ondergetekende niet gebaat bij sloopmaatregelen in een periode waarin geen sprake is van structurele overcapaciteit. Zeker niet als zich later onverhoopt een crisis aandient en het geld blijkt te zijn opgesoupeerd.

De criteria van een crisissituatie, waarom de leden van de fracties van de ChristenUnie en van de SGP vragen, zijn genoemd in Richtlijn 96/75/EG van de Raad van 19 november 1996 houdende voorschriften inzake bevrachting en prijsvorming in de sector nationaal en internationaal goederenvervoer over de binnenwateren en wel in artikel 1, letter d. De tekst luidt:

.....

«ernstige verstoring van de markt: het optreden op de markt van het goederenvervoer over de binnenwateren van marktspecifieke problemen die ertoe leiden dat het aanbod de vraag, wellicht voor langere tijd, verre

zal overtreffen, hetgeen een ernstige bedreiging betekent voor het financieel evenwicht en het voortbestaan van een groot aantal ondernemingen voor goederenvervoer over de binnenwateren, mits de prognoses op korte en middellange termijn voor de betrokken markt geen aanzienlijke en duurzame verbetering aangeven.»

Ondergetekende is, in antwoord op de vraag van de leden van de fractie van de ChristenUnie, niet de mening toegedaan, dat de sector enorme klappen zal hebben opgelopen voordat capaciteitsmaatregelen kunnen worden gefinancierd uit de fondsen. Het hangt in hoge mate af van het moment waarop die maatregelen genomen kunnen worden. Nogmaals wil ondergetekende wijzen op de eigen verantwoordelijkheid van de sector met betrekking tot de capaciteitsontwikkeling. Die verantwoordelijkheid staat voorop. Mocht zich onverhoopt een situatie van marktverstoring voor doen, dan zal ondergetekende zich er sterk voor maken om snel tot maatregelen te komen. Daarbij is ondergetekende natuurlijk mede afhankelijk van de Europese Commissie. Maar de Commissie dient binnen drie maanden nadat een lidstaat om passende maatregelen heeft verzocht een beslissing te nemen.

De leden van de fractie van de SGP merken op, dat de vloot neigt tot overcapaciteit. Zij achten het wenselijk dat er een mechanisme bestaat waarbij ten tijde van weinig ladingaanbod schepen uit de markt worden gekocht. Zij willen weten of een dergelijk mechanisme alsnog zijn beslag kan krijgen.

Ondergetekende wijst erop, dat in 1996 in Brussel is besloten om nog een keer een grote sloopactie onder regie van de Europese Commissie te organiseren, de sloopregeling 1996 – 1998. Het was de bedoeling om in die drie jaren ieder jaar 5% van de internationale vloot te slopen, hoofdzakelijk gefinancierd door de lidstaten. Het heeft indertijd heel veel moeite gekost om voor deze regeling van de EU-lidstaten, en niet alleen de bij de binnenvaart betrokken lidstaten, het groene licht te krijgen. Uiteindelijk is dat gelukt en de doelstelling van de regeling is nagenoeg gehaald. Vraag en aanbod zijn thans redelijk in evenwicht en het is een belangrijke taak van de sector het bereikte resultaat te consolideren. Bij diverse gelegenheden heeft ondergetekende hierop gewezen. Anders is dat in tijden van structurele overcapaciteit als bedoeld in Richtlijn 96/75/EG van de Raad. Doet zich zo'n situatie voor dan is er wel degelijk een instrument op grond waarvan schepen met een premie gesloopt kunnen worden. Het slopen van schepen wanneer sprake is van tijdelijk weinig ladingaanbod is niet verantwoord. Immers, zodra het aanbod weer groeit bestaat de kans op ondercapaciteit. Daarnaast is het uit de markt kopen van schepen in een periode waarin geen sprake is van marktverstoring in strijd met genoemde Richtlijn 96/75/EG en Verordening 718/1999.

De leden van de fractie van de SGP constateren, dat de oud-voor-nieuw regeling wordt afgebouwd. Daarmee vervalt een zeer positief instrument. Zij wensen de noodzaak tot afbouw te vernemen.

De Transportraad is eind tachtiger jaren akkoord gegaan met de oud-voor-nieuw regeling, omdat deze regeling maximaal 10 jaar zou duren. Langer achtte men dit ingrijpen in de markt niet gewenst. Tenslotte heeft het een vervoerprijs opdrijvend effect indien de stichtingskosten van een schip met 20% en meer, als gevolg van de speciale bijdrage, omhoog gaan. Per april 1999 was de oud-voor-nieuw ratio nog zo hoog dat het van de ene op de andere dag afschaffen ervan zeer negatieve effecten zou hebben op de concurrentiepositie van een aantal ondernemers. Immers de kosten van een schip dat na 29 april 1999 in de vaart zou worden gebracht bedroegen dan ineens 1 miljoen gulden (droge lading) tot soms 1,5 à 2 miljoen gulden minder. Daarnaast was de kans op een extreme nieuwbouwgolf groot, met als gevolg dat het met de sloopregeling bereikte resultaat in

korte tijd weer teniet zou zijn gedaan. Daarom is gekozen voor een geleidelijke afbouw van de oud-voor-nieuw ratio. Nederland toonde zich groot voorstander van afbouw in vijf in plaats van vier jaar. Dit heeft het echter niet gehaald. Gelet op deze voorgeschiedenis lijkt het uitgesloten dat de oud-voor-nieuw regeling niet wordt afgebouwd. Overigens blijft de regeling als waakmechanisme op de plank liggen.

De tekst van de Verordening staat de door de leden van de fractie van de SGP geopperde mogelijkheid het geld in het reservefonds aan te wenden voor capaciteitsdoeleinden, zonder dat er sprake is van een crisissituatie, niet toe. Een groot deel van de sector, zeker uitgedrukt in tonnen laadvermogen, is hier ook geen voorstander van. De verladers evenmin. Zie ook het antwoord op de vraag van de leden van de fractie van het CDA of onder criteria voor het aanwenden van de middelen in het fonds mede in relatie tot een crisissituatie ook capaciteitsregulerende maatregelen worden bedoeld. Zie voorts het antwoord op de vraag van de leden van de fractie van de ChristenUnie, dat capaciteitsmaatregelen slechts met veel moeite kunnen worden gefinancierd uit de reservefondsen, dat er sprake moet zijn van ernstige verstoring van de markt en hoe dit is te rijmen met het gegeven dat het bedrijfsleven deze fondsen voedt.

Zoals de Verordening thans geformuleerd is, is het in tegenstelling tot de door de leden van de fractie van de SGP geuite wens, niet mogelijk soepel met de besteding van het geld om te gaan, ook al is het geld van de sector. Als de sector op dit punt iets wil, dan zal hij dat gezamenlijk (ESO en UINF) in Brussel moeten aanklaarten en voorstellen indienen. Wel dient gezegd dat het wijzigen van een verordening zeer tijdrovend is en dat de kans van slagen daarop, gelet op de geschetste voorgeschiedenis, niet hoog moet worden ingeschat. Voorts dient men zich af te vragen of het verantwoord is om in tijden dat vraag en aanbod in redelijke balans zijn schepen te gaan slopen. Overigens wordt in het Overlegorgaan Goederenvervoer/Deelorgaan Binnenvaart op dit moment over het capaciteitsvraagstuk gesproken. Ondergetekende wacht een rapport van bevindingen af.

Naar aanleiding van de opmerking van de leden van de fractie van de ChristenUnie, dat hen niet duidelijk is in welke mate de bestuurslasten van de Commissie zullen toenemen ten gevolge van het nieuwe beleid, merkt ondergetekende op, dat zij geen aanwijzingen heeft, dat de Europese Commissie geconfronteerd zal worden met hogere bestuurslasten. De vermindering van de werkzaamheden voor de lidstaten als gevolg van het nieuwe beleid geldt ook voor de Europese Commissie. Er zal sprake zijn van minder werkzaamheden omdat er geen sloopregeling, die door de Commissie werd gecoördineerd, meer vigeert. Dit zal weer leiden tot minder vergaderingen. Na april 2003, als ook de oud-voor-nieuw regeling is geëxpireerd, zullen de werkzaamheden voor de Commissie nog verder afnemen.

De Minister van Verkeer en Waterstaat,
T. Netelenbos