

Zitting 1976–1977

10 523

Regelen inzake het treffen van retorsiemaatregelen op het gebied van de zeescheepvaart (Retorsiewet Zeescheepvaart)

Nr. 11

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET EINDVERSLAG

Ontvangen 7 februari 1977

De ondergetekenden hebben kennis genomen van het eindverslag van de bijzondere commissie, welke werd ingesteld voor de behandeling van het wetsontwerp 10 523; Regelen inzake het treffen van retorsiemaatregelen op het gebied van de zeescheepvaart (Retorsiewet Zeescheepvaart).

Naar aanleiding van de verschillende ter zake door de leden gemaakte opmerkingen en gestelde vragen hebben zij de eer het volgende mede te delen. Ten behoeve van de overzichtelijkheid is daarbij de indeling aangehouden die in het verslag van de bijzondere commissie voorkomt.

1. Algemeen

De ondergetekenden hebben met instemming geconstateerd dat de leden van de bijzondere commissie begrip hebben voor de wens van de Regering om op korte termijn maatregelen te kunnen treffen die een zekere bescherming mogelijk maken van de economische belangen van de Nederlandse koopvaardij. Wat betreft de standpuntbepaling van de eerste ondergetekende ten aanzien van de wenselijkheid van dergelijke maatregelen, zij hierbij onmiddellijk aangetekend dat – anders dan de leden van de S.G.P. hebben verondersteld – geenszins sprake is van een radicale wijziging. Ook in het verleden is de noodzaak om desgewenst retorsiemaatregelen te kunnen nemen door de eerste ondergetekende steeds onderkend, zij het dat hem voor ogen stond de noodzakelijke wettelijke voorzieningen op te nemen in een meer omvattende algemene economische wetgeving op het gebied van de zeescheepvaart. De totstandkoming van een dergelijke algemene economische zeescheepvaartwetgeving is echter een veel tijd vergende aangelegenheid, welke nog wordt bemoeilijkt door een nog steeds in beweging zijnde scheepvaartpolitiek beeld in de wereld met betrekking tot de VN-Conventie inzake een gedragscode voor lijnvaartconferenties. In verband hiermede hebben de ondergetekenden – gelet op de problemen waarmee de Nederlandse koopvaardij op dit moment wordt geconfronteerd – gekozen voor een aanpassing van het sluimerende wetsontwerp retorsie zeescheepvaart om zodoende reeds op korte termijn handelend te kunnen optreden als dit noodzakelijk wordt geacht.

Door de leden van de V.V.D. is gevraagd naar de betekenis en omvang van de hiervoor genoemde problemen, voor zover het gaat om prijszonderbieding op handelsroutes, waar ook Nederlandse scheepvaartbedrijven werk-

zaam zijn. Voor beantwoording van deze vraag wordt verwezen naar paragraaf 3 (Betekenis voor de staatshandellanden) waar nader op een en ander zal worden ingegaan.

2. Betekenis voor ontwikkelingslanden

Door de leden van de V.V.D. is gevraagd naar een overzicht van de afgelopen jaren van vlagbevoorrechtende maatregelen door ontwikkelingslanden die tot doel hebben de deelname aan het vervoer van de eigen im- en export op te voeren tot een redelijk aandeel. Ook is gevraagd wanneer van Nederlandse zijde is gewezen op de economische nadelen die zijn verbonden aan unilaterale ladingreservering en welke alternatieven toen zijn aangegeven.

Wat betreft de eerste vraag wordt allereerst verwezen naar de memorie van toelichting bij het oorspronkelijke wetsontwerp (zitting 1969–1970, 10 523, nr. 3, blz. 4) waar een algemene uiteenzetting is gegeven over het verschijnsel vlagbevoorrechtting. Hieruit blijkt dat vlagbevoorrechtting zich in diverse vormen kan manifesteren en dat het mede daarom niet goed mogelijk is een uitputtend overzicht te geven van alle maatregelen die een vergroting van het eigen aandeel in het vervoer van de im- en export beogen of tot gevolg hebben. Ten einde desondanks de betreffende leden van de bijzondere commissie een inzicht te bieden in de betekenis van een aantal vlagbevoorrechtende maatregelen door ontwikkelingslanden is in bijlage 1 aangegeven welk aandeel de desbetreffende landen beogen unilateraal te reserveren. Op deze plaats zij hierbij aangetekend dat naast unilaterale maatregelen, de laatste jaren steeds meer ontwikkelingslanden overgaan tot de afsluiting van bilaterale verdragen, welke een verdeling van het vervoer op 50–50 basis tussen de verdragsluitende landen inhouden. Het effect van dergelijke maatregelen voor de Nederlandse vervoerders die op de betreffende vaarroutes werkzaam zijn (waren) is op zich nog ingrijpender dan een unilaterale afscherming van de vervoersmarkt. Landen die voor deze vorm van vlagbevoorrechtting hebben gekozen zijn overigens vaak dezelfde die een sterke unilaterale beschermingspolitiek voorstaan zoals bij voorbeeld Brazilië, Argentinië, Chili, Columbia, India, de Philippijnen en de USSR.

Wat betreft de tweede vraag wijzen de ondergetekenden er op dat het vaak grote verschil in economisch-politieke doelstellingen tussen enerzijds de ontwikkelingslanden en anderzijds de westelijke landen met zich meebrengt dat een discussie over de economische nadelen die verbonden zijn aan unilaterale ladingreservering vaak weinig vruchtbaar is. Dit heeft Nederland er altijd zoveel mogelijk van weerhouden de eigen – Westelijk-economische zienswijze – uit te dragen vis à vis ontwikkelingslanden. Dit zou nl. slechts contraproductief werken en daarmee de feitelijke belangen van de Nederlandse vervoerders niet ten goede komen. Voor zover in concrete gevallen actie is ondernomen, heeft dit steeds met enkele andere Westeuropese landen te zamen plaatsgevonden, waarbij via diplomatiek overleg is getracht om praktische oplossingen te vinden voor de gerezen problemen, waarbij gestreefd is naar behoud van een redelijk aandeel voor de eigen scheepvaartondernemingen. Meer in het algemeen is de kwestie met betrekking tot unilaterale vlagbevoorrechtting in UNCTAD-verband aan de orde geweest tijdens de voorbereidende besprekingen over de VN-Conventie inzake een gedragscode voor lijnvaartconferenties in 1973 en 1974. Ook bij deze gelegenheden is door Nederland en andere westelijke landen gewezen op de economische consequenties van een nationale, c.q. bilaterale markt afscherming. Zoals echter blijkt uit het eindresultaat van de besprekingen hebben met name de ontwikkelingslanden desondanks gekozen voor een bilateraal systeem van ladingverdeling. Van Nederlandse kant zijn tijdens de onderhavige besprekingen als alternatief voorstellen ter tafel gebracht die beoogden zoveel ruimte in de strikt bilaterale opzet van de code te brengen dat een regionale verdeling van ladingaandelen bij eventuele implementatie van de code zou worden vergemakkelijkt. Hiermee zouden nl. naar Nederlands oordeel enkele belangrijke consequenties van een ver doorgevoerde nationale

afscherming van de zeevervoersmarkt kunnen worden opgeheven, zonder dat daaraan voor de ontwikkelingslanden nadelige gevolgen verbonden zouden behoeven te zijn.

Door de leden van de S.G.P. is voorts de problematiek aan de orde gesteld die verband houdt met het verschijnsel van zogenaamde sub standard schepen (schepen en bemanningen die niet aan redelijk te stellen eisen voldoen). Naar de mening van de ondergetekenden gaat het hier om een vraagstuk dat bij voorkeur opgelost zou dienen te worden middels overleg over een zo wijd mogelijke toepassing van de terzake relevante verdragen die zijn tot stand gekomen onder auspiciën van de Internationale Arbeids Organisatie (ILO) en de Intergouvernementele Consultatieve Scheepvaart Organisatie (IMCO)

3. Betekenis voor de staatshandellanden

De ondergetekenden delen de bezorgdheid van de leden van de S.G.P. omtrent de scheepvaartpolitiek die gevoerd wordt door de Oosteuropese landen. Er zij op gewezen dat een beantwoording van de van S.G.P.-zijde gestelde vragen deels reeds gegeven is in de antwoorden die de Regering begin 1976 heeft gegeven op vragen van de leden der Tweede Kamer, Kruisinga en Van der Mei (zitting 1975-1976, Aangangsel van de Handelingen, nr. 654). Terwille van de overzichtelijkheid is de inhoud van de destijds gegeven antwoorden, voor zover in dit verband nuttig geacht, in het onderstaande evenwel opnieuw verwerkt. Het is juist dat het Nederlandse Zeevervoersaandeel in de bilaterale vaart op de Oosteuropese landen, wanneer dit wordt uitgedrukt in een gemiddeld cijfer, beneden de 5% blijft. In de bilaterale relatie met de USSR ligt het gemiddelde aandeel nog beduidend onder de 5%. De geringe toegankelijkheid tot de zeevervoersmarkt in de Oosteuropese landen is een gevolg van het feit dat in deze landen een groot deel van de lading voor de nationale scheepvaart wordt gereserveerd middels afsluiting van export- en importcontracten op c.i.f. condities, resp. f.o.b. condities te zamen met het feit dat Oosteuropese im- en exporteurs zowel als de scheepvaartmaatschappijen met inbegrip van de niet nationale, gebruik moeten maken van staatsagentschappen.

In de cross trades ondervinden westerse scheepvaartmaatschappijen een agressieve concurrentie van m.n. USSR-scheepvaartmaatschappijen die op diverse vaarroutes buiten het verband van de conferences als outsider varen. Deze concurrentie, welke zich in de afgelopen vijf jaren verscherpt is gaan aftekenen vervult ondergetekenden met zorg, aangezien de concurrentievoorwaarden niet bepaald worden door in westerse landen gebruikelijke bedrijfseconomische principes. Zo komen de kosten van bepaalde investeringen, de kosten van afschrijvingen daarop, bepaalde verzekeringskosten etc. niet ten laste van het budget van de (staats) rederijen in de USSR, doch komen voor rekening van de algemene overheidsmiddelen. Het verschil in tariefbepalende factoren met westerse scheepvaartmaatschappijen geeft de USSR-scheepvaart de mogelijkheid om via hantering van een vrachtprijsniveau dat beduidend lager ligt dan dat van de op een zelfde vaarroute opererende conference een sterk groeiend marktaandeel te verwerven. Een voortgang van de huidige groeisnelheid van de koopvaardijvloot van de Oosteuropese landen en met name van de Sovjet-Russische koopvaardijvloot zou voor de Westeuropese landen tot een te grote afhankelijkheid van de scheepvaartdiensten van genoemde landen kunnen leiden. Een exacte indicatie van de omvang van het vrachtonterbiedingsvraagstuk kan moeilijk worden gegeven, aangezien de onderbieding in tijd en voor de produkten waar deze geldt een sterk wisselend beeld vertoont. Een globaal inzicht kan worden ontleend aan onderstaand overzicht.

1. Vaargebied N.W.-Europa-Oostkust Verenigde Staten
 - Ladingaandeel gezamenlijke Oosteuropese lijnen ± 10 à 12%
 - Onderbieding bij meeste ladingroutes $\pm 10\%$, bij hoogwaardige lading evenwel oplopend tot 40% .
2. Vaargebied N.W.-Europa-Verre Oosten
 - Gegevens over gezamenlijk ladingaandeel Oosteuropese lijnen: niet voorhanden
 - Onderbieding varieert van 10 tot 30% .
3. Vaargebied N.W.-Europa-Oost Afrika
 - Ladingaandeel gezamenlijke Oosteuropese lijnen 8 à 9%
 - Onderbieding over het algemeen van 15 tot 30% , met incidentele gevallen van verdergaande onderbieding.
4. Vaargebied N.W.-Europa-Australië
 - Gegevens over gezamenlijk ladingaandeel Oosteuropese lijnen niet voorhanden
 - Onderbieding van 20 tot 30% , met incidentele gevallen van $\pm 50\%$ voor containervervoer.

Recente voorbeelden, waarvoor door het Nederlandse bedrijfsleven meer gedetailleerde gegevens verstrekt zijn, zijn de volgende:

Vaarroute N.W.-Europa-Oost-Afrika

Situatie op 28/1/1977

Onderbieding door USSR-lijn in zuidgaand vervoer voor:
gecondenseerde melk $\pm 40\%$
diverse sulfaten $28-35\%$
ijzer en staal $46-53\%$
diverse zuren $65-77\%$

Vaarroute N.W.-Europa-Venezuela

Situatie in november 1976

Onderbieding door USSR-lijn in zuidgaand vervoer voor:
partij van 4000 ton papier 15%

Vaarroute N.W.-Europa-Jamaica

Situatie december 1976

Onderbieding door USSR-lijn voor:
 1800 ton boterolie 46%

Vaarroute N.W.-Europa-Panama

Situatie januari 1977

Onderbieding door USSR-lijn voor:
 ± 3000 ton mout 39%

De juistheid van de onderbiedingspercentages die voor de USSR-rederij FESCO genoemd zijn op de vaarroute VS-Japan kan niet worden bevestigd, noch worden ontkend wegens het ontbreken van exacte gegevens daarover.

Ondergetekenden zijn van mening dat van westelijke rederijen niet verwacht kan worden dat zij geheel op eigen kracht aan de concurrentievervalsende werking van de vrachtonderbieding het hoofd zullen bieden. Steun van de nationale overheden wordt gerechtvaardigd geacht, aangezien de westerse rederijen geconfronteerd worden met een concurrentievorm waarbij Oosteuropese overheidsinstanties direct of indirect zijn betrokken.

Het genoemde aandeel van 20% van de totale wereldnieuwbouwoorders voor de gezamenlijke COMECON-landen is het cijfer dat naar de mening van ondergetekenden begin vorig jaar gold voor uitsluitend containerschepen.

Een recenter cijfer is nog niet bekend. Een en ander neemt niet weg dat de handelsvloten van de voornaamste Oosteuropese landen en met name die van de USSR zeer sterk groeien in vergelijking met de overzeese handel van deze landen. Verwacht moet dan ook worden dat deze sterk groeiende vlo-ten in de toekomst deels zullen worden ingezet op vaarroutes waar ook wes-telijke rederijen werkzaam zijn.

De ondergetekenden zijn op de hoogte van de vermelde citaten uit het in de DDR verschenen boek «Ökonomie des Seetransportes» en delen de mening van de S.G.P.-leden dat bij de groei van de vloten van de Oosteuropese lan-den ook strategische factoren meespelen. De regelmatige uitwisseling tus-sen officieren en manschappen van de USSR-Marine- en koopvaardijships-phen wordt als een duidelijk symptoom hiervan gezien. Wat het strategische aspect van de koopvaardijvloten van de Oosteuropese landen betreft wijzen de ondergetekenden erop dat de vraagstukken die hiermee verband hou-den onderwerp van regelmatig overleg binnen de NAVO zijn.

Het is de ondergetekenden bekend dat in het Amerikaanse Congres een wetsontwerp, de zogenaamde third flag carrier bill, is ingediend dat speciaal gericht is op het vraagstuk van de vrachtonderbieding. Welke gegevens in hoofdzaak de grondslag voor dit wetsontwerp vormen valt niet met zekerheid te zeggen.

Het wordt een juiste constatering geacht dat de transportorganisaties uit de Oosteuropese landen, wat het zee-, zowel als het landvervoer betreft, middels inzage van ladingdocumenten een inzicht in de Westerse handel verwerven.

De ondergetekenden delen de mening van de S.G.P.-leden dat de aggres-sieve concurrentie van vervoersondernemingen uit de Oosteuropese landen voor Nederland niet alleen een vervoerspolitiek probleem schept, doch zeer waarschijnlijk ook een negatief effect heeft op de verdere economische acti-viteiten die met de Nederlandse vervoersactiviteiten in verband gebracht moeten worden. Het sterke vermoeden bestaat dat een uitbreiding van de Oosteuropese dienstverlening op zeescheepvaartgebied in de Nederlandse havens maar voor een uiterst beperkt gedeelte tot additioneel vervoer leidt. Over het algemeen mag slechts een verschuiving ten koste van Nederlandse en andere westerse rederijen worden verwacht.

4. Optreden in communautair verband

Door leden van de P.v.d.A., de V.V.D. en de S.G.P. is erop gewezen dat alle EG-lid-staten over retorsie-instrumenten dienen te beschikken om gemeen-schappelijke acties te kunnen voeren. In dit verband hebben de leden ge-vraagd of en in hoeverre de Belgische regering retorsiebevoegdheden zal in-voeren. Tevens is gevraagd of de Regering bereid is, eventueel in samen-werking met andere regeringen, bij de Belgische regering aan te dringen re-torsiebepalingen in te voeren. De Regering is zich er steeds van bewust ge-weest dat bij een eventuele toepassing van retorsie maatregelen van groot belang is dat deze door een aantal landen tegelijkertijd kunnen worden ge-troffen. In verband hiermee heeft recentelijk op ambtelijk niveau contact plaatsgevonden met België dat tot dusver geen maatregelen kon treffen als die welke in het onderhavige wetsontwerp aan de orde zijn. Bij deze gele-genheid is de Nederlandse zienswijze met betrekking tot de noodzakelijkheid van een gezamenlijk optreden aan de orde gesteld, waarbij van Belgische zij-de is toegezegd dat aan de retorsieproblematiek thans volle aandacht zal worden gegeven.

Leden van de P.v.d.A. hebben de Regering gevraagd of zij eventuele retor-sie maatregelen uitsluitend in communautair verband zal treffen of dat er daarnaast plaats blijft voor eenzijdige toepassing door Nederland. Het uit-gangspunt van de Regering bij het opstellen van het ontwerp Retorsiewet is steeds geweest dat, vooral gelet op de geografische positie van Nederland, van de bevoegdheden van de wet alleen maar in het kader van een geza-

menlijk optreden gebruik zal worden gemaakt. In de gedachtengang van de Regering past daarom moeilijk een volstrekt eenzijdige gebruikmaking van retorsiebevoegdheden. Ondergetekenden gaan er daarbij van uit dat een gezamenlijk optreden niet noodzakelijkerwijs in EG-verband behoeft plaats te vinden, doch dat ook een dergelijk optreden in ruimer, dan wel enger verband wenselijk kan zijn.

De leden van de S.G.P. hebben de Regering gevraagd hoe in de toekomst in EG-verband tegen prijsontersbieding van COMECON-landen, en van enkele ontwikkelingslanden met een extreme scheepvaartpolitiek zal worden opgetreden.

Op de vergadering van EG-ministers voor transport van 4 november 1976 is besloten een informatie- en consultatieprocedure, inzake de betrekkingen op het gebied van zeevervoer tussen de lid-staten en derde landen en inzake de desbetreffende beraadslagingen in internationale organisaties, in te stellen. In ambtelijk overleg wordt op het ogenblik de laatste hand aan de beschikking gelegd waarin deze procedure zal worden vastgesteld. Het is de bedoeling in het kader van deze procedure de door de leden van de S.G.P. aan de orde gestelde problematiek te behandelen. Deze procedure voorziet in eerste instantie in het uitwisselen van informatie. Voor de hier aan de orde zijnde problematiek is een informatie-uitwisseling van groot belang omdat op deze wijze de wenselijkheid of de noodzakelijkheid van een coördinatie van acties van de lid-staten kan worden bepaald.

De leden van de V.V.D. hebben de Regering gevraagd of er na 11 december 1975 nog Nederlandse initiatieven zijn geweest om binnen de EG tot behandeling van de problematiek omtrent de VN-Conventie inzake een gedragscode voor lijnvaartconferenties te komen.

Van Nederlandse kant is ook na bovengenoemde datum in het beraad in Brussel in het kader van het overleg van de werkgroep vervoersvraagstukken van de Raad van Ministers voortdurend gesteld dat voor de codeproblematiek, met name voor het beginsel van de 40-40-20 regel, een oplossing in EG-verband moet worden gevonden. Op de eerdergenoemde vergadering van de EG-ministers van transport van 4 november 1976, welke onder Nederlands voorzitterschap werd gehouden, is dit punt opnieuw op de agenda geplaatst. De raad besloot het Comité van Permanente Vertegenwoordigers op te dragen snel een gemeenschappelijk standpunt te bereiken ten aanzien van de code. Omdat de standpunten van de diverse lid-staten ten aanzien van de code nog ver uiteen liggen, heeft de Regering voorts initiatieven ontwikkeld om via bilaterale besprekingen te pogen de bestaande geschillen nader tot elkaar te brengen.

5. Artikel 2, lid 5

De leden van de V.V.D. hebben de Regering gevraagd om in artikel 2, lid 5 de EVO-Raad van Zeeverladers als lid van de commissie te vermelden. Naar het oordeel van de Regering is het vermelden van de EVO-Raad van Zeeverladers als een van de leden van de commissie genoemd in artikel 2, lid 5 niet aan te bevelen. Hiertoe kan worden opgemerkt dat de bepaling van artikel 2, lid 5 de vraag openlaat of de SER zelf of een commissie uit de SER, ingesteld op grond van artikel 43 van de Wet op de Bedrijfsorganisatie, zal worden gehoord voor het nemen, wijzigen of intrekken van een retorsiebesluit. Het instellen van een commissie voor de behandeling van retorsiebesluiten gebeurt op verzoek van de betrokken Minister door de SER. Op dit moment is niet te voorzien in hoeverre in de toekomst de behoefte zal worden gevoeld een dergelijke commissie in te stellen. Het wettelijk aanwijzen van een van de leden van zo'n commissie is daarom prematuur. Het aanwijzen van één lid is bovendien onjuist omdat dan tevens andere belanghebbende organisaties zouden moeten worden aangewezen. Het is overigens geenszins de bedoeling van de Regering de participatie van belanghebbende organisaties

aan de besluitvormingsprocedure van eventuele retorsiebesluiten te verhinderen. Integendeel, de Regering acht participatie van belanghebbenden een essentiële voorwaarde voor het juist uitoefenen van haar toekomstige retorsiebevoegdheden. Bovendien biedt artikel 43, lid 1 van de Wet op de Bedrijfsorganisatie uitdrukkelijk de mogelijkheid ook personen buiten de SER lid van een in artikel 2, lid 5 bedoelde commissie te laten zijn. Voor een eventueel in te stellen commissie kunnen de direct belanghebbenden – waaronder zeker de Raad van Zeeverladers moet worden gerekend – daarom altijd als lid worden aangewezen.

De Staatssecretaris van Verkeer en Waterstaat,
M.H.M. van Hulten

De Minister van Buitenlandse Zaken,
M. van der Stoep

De Minister van Economische Zaken,
R.F.M. Lubbers

De Minister van Landbouw en Visserij,
A.P.J.M.M. van der Stee

De Minister voor Ontwikkelingssamenwerking,
J.P. Pronk

Bijlage

Unilaterale ladingreservering door enige ontwikkelingslanden

Land	Wetgeving dateert van	Percentage gereserveerd voor eigen vloot	Opmerkingen
Argentinië	1969	50% export 50% import	recente wetgeving bepaalt dat 50% van de import en 15% van de export met eigen schepen vervoerd dient te worden.
Bolivia	1968	30% export/import	
Brazilië	1970	100% overheidslading	
Chili	1969	50% koffie en cacao 100% overheidslading	
Columbia	1967	50% import en export ¹ 50% van elk bilateraal vervoer	
Ecuador	1972	50% olie	
Peru	1970	30% overige goederen 20%-50% van alle im- en export op vaarroutes waar Peruaanse schepen werkzaam zijn	
Venezuela	1974	bij afwezigheid bilateraal verdrag een 'aanzienlijk' aandeel	
India	—		administratieve regelingen
Indonesië	—	50% vervoer naar Europa	administratieve regelingen
Philippijnen	1975	50% bilateraal vervoer	
Sri Lanka	—	'aanzienlijk' aandeel import ²	administratieve regelingen
Marokko	1962	40% import 30% export	
Ivoorkust	1975	40%	implementatie van de 40-40-20 formule
Kameroen	1975	40%	implementatie van de 40-40-20 formule

¹ uitgezonderd nitraten, ijzererts, olie en overige bulklading.

² niet gepreciseerd.