Tweede Kamer der Staten-Generaal

2

Zitting 1980–1981

16 818 Regelen inzake de zeevervoermarkt (Wet vervoer over zee)

Nr. 4

Bijlage I

BIJLAGEN BIJ DE MEMORIE VAN TOELICHTING

1. Belang van de zeevervoermarkt

61% van de Nederlandse invoer en uitvoer vindt plaats over zee. Alleen hieruit blijkt al, dat de zeevervoermarkt voor Nederland van enorme betekenis is. Nederland heeft door zijn gunstige ligging, zijn havenfaciliteiten en de activiteiten van de eigen koopvaardijvloot altijd een belangrijke positie ingenomen op deze markt. Een groot aantal bedrijfstakken en economische activiteiten in ons land zijn in bijzondere mate betrokken bij de zeevervoermarkt. Naast de koopvaardijvloot valt hierbij te denken aan de havens, het weg- en spoorwegvervoer, de binnenvaart, de scheepsbouw en -reparatie, bunkerfaciliteiten, enz. Voor de betalingsbalans en de werkgelegenheid is de situatie op de zeevervoermarkt van zeer groot belang. Het is duidelijk dat het gezond functioneren van deze markt voor het welzijn van onze economie als geheel een gewichtige factor is.

2. De zeevervoermarkt

Overzeese handel en scheepvaart zijn twee sterk van elkaar afhankelijke economische activiteiten. Tegenwoordig zijn het veelal afzonderlijke economische activiteiten. Dit is niet altijd het geval geweest. Tot in de 19de eeuw waren handelaar en reder meestal verenigd in één persoon of onderneming. De belangrijkste oorzaak hiervan was, dat de zeevaart door zijn afhankelijkheid van de natuurlijke elementen zodanige economische risico's met zich bracht, dat aan een zelfstandige beoefening in een afzonderlijke onderneming niet te denken viel. Bovendien maakten de bestaande handelsmonopolies met de koloniën het profijtelijk ook het vervoer in één en dezelfde hand te houden.

Rond 1850 veranderde deze situatie fundamenteel. Met de industriële revolutie en de daarmee samenhangende ontwikkeling van stalen schepen en de stoommachine nam de afhankelijkheid van de grillen der elementen af, waardoor de bedrijfszekerheid toenam. Hiermee was een basisvoorwaarde gecreëerd voor het ontstaan van ondernemingen die zich specialiseerden in het aanbieden van vervoersdiensten. In dezelfde periode ontstond tevens een specialisatie op de markt van zeevervoersdiensten. Enerzijds was er behoefte aan geregelde en regelmatige vervoerdiensten op vaste routes, waaraan door de introductie van de stoomschepen tegemoet kon worden gekomen. Anderzijds is er een markt ontstaan voor het ongeregelde vervoer van

in bulk gestorte droge, en ook natte (olie) lading: de bulk- en tankvaart. Beide deelmarkten hebben zich min of meer los van elkaar ontwikkeld en zullen in hetgeen volgt afzonderlijk worden beschreven.

3. De lijnvaart

Na de introductie van het lijnvaartverkeer nam deze vorm van zeevervoer een hoge vlucht. Dit leidde al snel tot overcapaciteit op bepaalde vaarroutes en tot een hevige concurrentie tussen de betrokken lijnvaartrederijen. De nadelige effecten die hier het gevolg van waren troffen zowel reders, die vaak voor nauwelijks kostendekkende tarieven voeren, als verladers die door de regelmatig plaatsvindende faillissementen de door hen gewenste zekerheid en regelmaat in het vervoer kwijtraken. Als reactie hierop is door de lijnvaartrederijen het initiatief genomen om te komen tot een zekere vorm van marktordening. Reders op dezelfde vaarroute sloten zich aaneen in samenwerkingsverbanden (conferences genoemd) waarbinnen afspraken gemaakt werden over de regelmaat in de dienstverlening, de tarieven en later soms ook over het poolen van de opbrengsten. Om de gemaakte afspraken ten opzichte van elkaar af te kunnen dwingen werden onderlinge privaatrechtelijke verbintenissen aangegaan, terwijl in de loop van de tijd ook minder formele spelregels ontstonden.

De voordelen van het bestaan van conferences voor de verladers zijn algemeen erkend: de zekerheid van geregelde dienstverlening en een stabiel tariefniveau. Daartegenover staat het nadeel van de machtspositie die de conference heeft ten opzichte van de verladers. Tot op zekere hoogte kan dit nadeel gecompenseerd worden als ook rederijen buiten conferenceverband, z.g. «outsiders», op de betreffende vaarroute actief zijn, waardoor concurrentie van buiten aanwezig is. Bovendien doet zich binnen conferences veelal ook concurrentie voor tussen de rederijen die daarvan deel uitmaken, omdat de geleverde prestaties van invloed zijn op het aandeel dat voor iedere lijn periodiek via commerciële onderhandelingen opnieuw wordt vastgesteld. Niettemin moet geconstateerd worden dat zich, mede ten gevolge van het monopolie en kartelachtige karakter, dat de conferences onmiskenbaar dragen, tussen conferences en verladers voortdurend spanningen voordoen.

Om een beter tegenwicht te kunnen vormen tegen conferences zijn de verladers in tal van landen ertoe overgegaan eigen organisagies in het leven te roepen. Door deze organisaties (in Nederland de EVO-Raad van Zeeverladers) zijn de verladers vanuit een zekere machtspositie in staat hun wensen met betrekking tot de dienstverlening aan de conferences voor te leggen en in hun ogen onverantwoorde wijzigingen van de vervoercondities te weerstaan. De effectiviteit van deze organisatie is nog versterkt doordat in de zestiger jaren de nationale verladersorganisaties in Europa zich aaneensloten in de European National Shippers' Councils (ESC). Ook elders in de wereld zijn dergelijke samenwerkingsverbanden van nationale verladersorganisaties ontstaan. Anderzijds sloten de redersorganisaties in de Westeuropese landen en Japan zich aaneen in de Council of European and Japanese National Shipowners' Association (CENSA). In deze situatie is door de overheden van de Westelijke landen sterke druk uitgeoefend op reders- en verladersorganisaties om te komen tot bepaalde gedragsregels voor hun onderling verkeer. Deze gedragsregels zijn in 1971 vastgelegd in de «Code of Practice for Conferences», welke gezamenlijk is opgesteld door ESC en CENSA. Daarnaast is door beide organisaties een aantal aanbevelingen overeengekomen met betrekking tot consultatie tussen reders en verladers over wijziging van de vervoercondities. Desalniettemin kan geconstateerd worden dat in de praktijk deze consultatie niet altijd even goed functioneert. Daarnaast moet hier gewezen worden op een bekend economisch verschijnsel, dat in tijden van hoogconjunctuur de aanbodzijde, de reder en de conference, en in tijden van laagconjunctuur de vraagzijde, de verladers, de sterkste onderhandelingspositie inneemt.

Deze vorm van particuliere marktordening door conferences en de zelfregulering door het bedrijfsleven dient gezien te worden in het licht van de liberale scheepvaartpolitiek van de hierboven genoemde landen, die een grote terughoudendheid ten aanzien van het van overheidswege ingrijpen op de zeevervoermarkt inhield. Daarentegen hebben de Verenigde Staten en later de ontwikkelingslanden, vanuit geheel verschillende uitgangspunten, een regulering van de markt door de overheid wel noodzakelijk geacht. Ondanks de in de VS bestaande antitrust filosofie, worden conferences niettemin ook in dat land gezien als nuttige samenwerkingsvormen tussen rederijen. In de VS bestaat dan ook een speciale wetgeving op grond waarvan conferences die op de VS varen in principe zijn vrijgesteld van de werking van de antitrust-wetgeving, mits aan een aantal in de wet gestelde voorwaarden is voldaan. Een van de voorwaarden is, dat een overheidslichaam, de Federal Maritime Commission (FMC), de tarieven en andere vervoerscondities van de conferences dient goed te keuren. Voorts worden op de routes naar en van de VS alleen z.g. open conferences door de FMC erkend. Dit betekent dat alle scheepvaartlijnen die bereid zijn op de door de FMC goedgekeurde vervoerscondities in een bepaalde route aan het vervoer deel te nemen tot de betrokken conference toegelaten dienen te worden.

Elders op de wereld is de gesloten conference de vigerende praktijk. In dit geval beslist de conference zelf over de toelating van nieuwe leden. Een van de overwegingen bij de besluitvorming hierover is of er al of niet behoefte bestaat aan meer schepen in de vaart op de betreffende route. Het is in de praktijk gebleken, dat het in de vaart op de VS gepraktiseerde stelsel een groter risoco biedt op een overschot aan scheepsruimte ten opzichte van het ladingaanbod dan het elders bestaande stelsel. Een dergelijke ontwikkeling kan schadelijk zijn op een moment dat de investeringen in de scheepvaart sterk toenemen door de introductie van nieuwe vervoerstechnieken, zoals containervervoer, lash- en ro-ro-schepen. Het verschil in filosofie ten aanzien van de rol van de overheid op de zeevervoermarkt tussen de Westeuropese landen en de VS heeft na 1960, toen de Amerikaanse wetgeving restrictiever werd geïnterpreteerd, regelmatig aanleiding gegeven tot moeilijkheden in de scheepvaartpolitieke betrekkingen.

De Westeuropese landen en Japan hebben zich ter bespreking van deze problemen en ter coördinatie van hun standpunten aaneengesloten in de Consultative Shipping Group (CSG). Tot nu toe is het niet gelukt om de problemen in de scheepvaartpolitieke relatie met de VS tot een oplossing te brengen. Een van de oorzaken daarvan moet gezocht worden in de afwezigheid van een wettelijk instrumentarium in de CSG-landen om de resultaten van een mogelijke overeenstemming te implementeren.

De ontwikkelingslanden zijn zich evenals de VS van overheidswege met het verschijnsel conference gaan bezighouden, zij het op grond van andere overwegingen. Bij het ontwikkelen van een eigen vloot bleken deze landen op een aantal punten in conflict te komen met de door rederijen uit de traditionele scheepvaartlanden beheerste conferences. In de eerste plaats deden zich problemen voor bij toelating van rederijen uit ontwikkelingslanden tot de conferences. Om zich voor hun ontwikkeling zijnde vloten voldoende levenskansen te scheppen namen vele landen maatregelen om te verzekeren, dat althans een belangrijk deel van het nationale ladingpakket door schepen onder eigen vlag vervoerd zou kunnen worden. Dit gebeurde òf door nationale vlagbevoorrechtende maatregelen òf door middel van het afsluiten van bilaterale overeenkomsten met andere landen, waarin de ladingstroom tussen deze landen meestal fifty-fifty verdeeld werd over de schepen onder de vlaggen van beide landen. Daarnaast bestond bij de ontwikkelingslanden de opvatting, dat de tarieven die door de conferences berekend werden en de dienstverlening die zij boden onvoldoende waren toegesneden op hun specifieke behoeften, zonder dat hierop voldoende invloed kon worden uitgeoefend.

Deze door de ontwikkelingslanden ondervonden moeilijkheden hebben een ontwikkeling op gang gebracht die uiteindelijk heeft geleid tot de tot-

standkoming in 1974 van de Code. In de Code wordt aan de door de ontwikkelingslanden ondervonden moeilijkheden tegemoet gekomen. Allereerst wordt in de Code aan de nationale scheepvaartlijnen van landen die door een conference bediend worden het recht op lidmaatschap van de conference toegekend. Tevens heeft een nationale lijn recht op het vervoer van 40% van het aan- en afgevoerde ladingpakket van het eigen land. Hiermee is derhalve in de lijnvaart een vorm van bilateralisme geïntroduceerd, zij het dat 20% van het conferenceladingpakket in een scheepvaartroute door schepen van derde-vlaglanden vervoerd kan worden. Vervolgens is in een consultatiemechanisme tussen conference en verladers met betrekking tot onder andere tarieven en dienstverlening voorzien, en voorts is vastgelegd dat tariefverhogingen slechts eens in de 15 maanden mogen plaatsvinden.

Het is niet aannemelijk dat hierdoor de bestaande bilaterale ladingverdelingsafspraken en unilaterale vlagbevoorrechting geheel en al zullen verdwijnen, maar wel zal hiermee aan deze ontwikkeling een halt worden toegeroepen om plaats te maken voor een mondiaal regime in de lijnvaart. Door onvoldoende ratificaties is de Code momenteel nog niet van kracht. Nu echter binnen de Gemeenschap overeenstemming is bereikt over ratificatie, is te verwachten dat de Code in de loop van 1981 in werking zal treden.

Op nog een andere wijze pogen de ontwikkelingslanden zich te weer te stellen tegen de in hun ogen voor de bevordering van hun export te hoge vrachten. Dit gebeurt door de vorming van veelal op regionale basis georganiseerde grondstoffenassociaties. Deze ontwikkeling dient positief gewaardeerd te worden voor zover een en ander tot doel heeft de versterking van de onderhandelingspositie van de verladers ten opzichte van de conferences. Negatieve gevolgen kunnen echter optreden als het resulteert in het in bulk laten vervoeren van lading die traditioneel door de conferences wordt vervoerd. Alhoewel hierdoor een verlaging van de vrachten voor de betreffende grondstof kan worden gerealiseerd zal tevens het lijnvaartladingpakket zodanig kunnen verarmen dat een regelmatige dienstverlening economisch gezien niet meer haalbaar is. Een en ander zou zeer nadelig kunnen zijn voor andere exportsectoren van landen uit het betrokken gebied en voor een ontwikkeling van handel en scheepvaart in het betrokken vaargebied in het algemeen.

Bij dit alles kan worden opgemerkt, dat het grote belang dat door ontwikkelingslanden wordt gehecht aan het tariefniveau voor het vervoer van hun in- en exporten geleid heeft tot tal van overheidsmaatregelen die tot doel hebben hier invloed op uit te oefenen. Een probleem dat in dit verband gesignaleerd dient te worden is, dat de betreffende landen zich bij de uitvoering van dit soort maatregelen niet beperken tot de eigen exporten, maar ook de importen hierin betrekken. Hiermee is een belangenconflict gecreëerd tussen importeurs in ontwikkelingslanden en exporteurs in andere landen, ten aanzien waarvan de internationale discussie nog nauwelijks op gang is gekomen.

Gezien het voorgaande kan vastgesteld worden, dat door overheidsingrijpen elders de vervoermarkt in de lijnvaart waarop commerciële partijen nog in vrijheid hun activiteiten kunnen ontplooien beperkt is en steeds kleiner wordt. Als gevolg daarvan wordt de concurrentie heviger. Aan deze toenemende concurrentie wordt door het optreden van de vloten van de staatshandellanden, met name de Sovjet-Unie, nog een extra element toegevoegd.

4. De bulk- en tankvaart

Naast de lijnvaart is er altijd een deelmarkt van de zeevervoermarkt geweest voor het vervoer van goederen in bulk. Het betreft hier veelal grondstoffen zoals granen, ertsen, olie en gespecialiseerd vervoer, zoals het vervoer van vloeibaar gas en het z.g. «heavy lift» vervoer. Ook de kleine handelsvaart opereert in belangrijke mate op deze deelmarkt. In de sector van de tankvaart heerst traditioneel de situatie dat grote verladers tevens als re-

ders optreden. De grote oliemaatschappijen hebben allen de beschikking over een aanzienlijke tankvloot, terwijl daarnaast onafhankelijke reders hun tankschepen aan de oliemaatschappijen vercharteren.

Overheidsingrijpen vindt op dit deel van de markt eveneens plaats. In een aantal Westeuropese landen, met name in Frankrijk en Spanje, vindt de facto ladingreservering van olie-import plaats. De achtergronden hiervan zijn veelal overwegingen van energiepolitieke aard.

Ook in de Verenigde Staten zijn pogingen ondernomen een toenemend deel van de import van ruwe olie te reserveren voor schepen onder Amerikaanse vlag. De laatste poging hiertoe heeft in november 1977 in het Huis van Afgevaardigden schipbreuk geleden. Desondanks lijkt het er niet op dat het principe van een dergelijke ladingreservering voor de VS definitief van de baan is.

In de markt voor het vervoer van droog massagoed heerst traditioneel een situatie die het best gekarakteriseerd kan worden als een markt die een volkomen vrije markt benadert. Uitzonderingen hierop zijn er echter wel. Zo werd bij voorbeeld het vervoer van lading in het kader van de graanovereenkomst van 1972 tussen de Verenigde Staten en de Sovjet-Unie gelijkelijk verdeeld tussen schepen van beide landen en derde landen.

Door het van de lijnvaart afwijkende karakter van de bulk- en tankvaart is het in het algemeen in deze deelmarkt nooit gekomen tot een marktordening die inhoudt dat het vervoer van lading die voortgebracht wordt door een bepaald land voorbehouden wordt aan schepen die de vlag van dat land voeren. Gezien de sterk afwijkende economische omstandigheden en met name de belastingregimes die op de wereld voorkomen, werden rederijen die bulk- en tankschepen exploiteren daardoor in staat gesteld naar mogelijkheden te zoeken om hun schepen onder de vlag te brengen van landen die een goedkope exploitatie mogelijk maken. Op grond van concurrentie-overwegingen heeft deze handelwijze een grote vlucht genomen en geconstateerd moet worden, dat met name bulk- en tankschepen in toenemende mate worden geregistreerd in z.g. goedkope-vlaglanden. Deze ontwikkeling heeft de overheden van de ontwikkelde landen, ondanks de voor haar negatieve consequentie zoals verlies aan inkomsten uit belastingen en registratierechten, tot dusver slechts sporadisch aanleiding gegeven tot ingrijpen. Van de kant van de ontwikkelingslanden bestaat echter in toenemende mate de neiging om in de markt voor het vervoer van droog massagoed regulerend te gaan optreden. Een van de achtergronden hiervan is, dat het aandeel van de ontwikkelingslanden, zonder goedkope vlaglanden, in de wreldvloot van bulk- en tankschepen zeer gering is: 4%. Op basis hiervan is door het UNCTAD-Secretariaat de gedachte ontwikkeld, dat het bestaan van vloten onder goedkope vlag de mogelijkheden van ontwikkelingslanden voor de opbouw van een eigen bulk- en tankvloot heeft geschaad. Hieraan wordt de conclusie verbonden, dat er een wezenlijke band zou moeten zijn tussen schip en vlaggestaat. Dit houdt in dat internationaal vastgesteld zou dienen te worden dat schepen slechts de vlag van een land kunnen verkrijgen indien aan een aantal voorwaarden is voldaan die de overheden uit die landen in staat stelt daadwerkelijk hun jurisdictie met betrekking tot de schepen onder haar vlag uit te oefenen, zowel uit sociaal-economisch oogpunt als uit een oogpunt van veiligheid. Deze kwestie is ter sprake gekomen op UNCTAD V in Manilla en daar uitgemond in een resolutie, die met steun van de ontwikkelingslanden is aangenomen. De Westelijke landen hebben zich tegen de resolutie gekeerd. De discussie over dit onderwerp zal de komende tijd in UNCTAD-kader een belangrijke rol blijven spelen.

Groei van koopvaardijvloten van enkele landen (BRT)

	1972	1979	% groei
Zuid-Amerika			
Brazilië	1 884 537	4 007 498	113%
Argentinië	1 401 075	2 343 671	67%
Venezuela	411 242	882 098	114%
Peru	446 374	646 380	44%
Afrika			
Algerije	132 756	1 258 081	847%
Libië	5 932	885 247	14 904%
Egypte	242 745	541 721	123%
Nigeria	99 226	382 897	286%
Marokko	46 907	364 364	677%
Ghana	166 183	196 976	19%
Ivoorkust	82 316	180 639	120%
Zaïre	40 221	91 784	128%
Tunesië	28 268	127 968	352%
Kameroen	2 334	38 580	1 576%
Midden-Oosten			
Koeweit	656 403	2 428 200	270%
Irak	121 399	1 328 256	994%
Saoedi Arabië	50 369	1 442 952	2 767%
Iran	180 659	1 207 372	568%
Azië			
Singapore	870 513	7 869 152	804%
India	2 649 677	5 854 285	121%
Zuidkorea	1 057 408	3 952 946	274%
Indonesië	618 589	1 309 911	112%
Philippijnen	924 564	1 606 019	70%
Maleisië	149 304	620 894	311%
Thailand	108 271	361 669	234%
Oosteuropese landen			
De Sovjet-Unie	16 733 674	22 900 201	37%
Polen	2 012 659	3 580 294	77%
DDR	1 198 365	1 552 148	29%
China	1 181 179	6 336 747	437%
OESO-landen			
Japan	34 929 214	39 992 925	14%
Het Verenigd Koninkrijk	28 624 875	27 951 342	– 2%
Griekenland	15 328 860	37 352 597	143%
Noorwegen	23 507 108	22 349 337	– 5%
De Verenigde Staten	15 024 148	17 542 220	17%
Frankrijk	7 419 596	11 945 837	61%
Italië	8 187 323	11 694 872	43%
West Duitsland	8 515 669	8 562 780	1%
Zweden	5 632 336	4 636 662	– 18%
Spanje	4 300 055	8 313 658	93%
Denemarken	4 019 927	5 524 416	37%
Nederland	4 972 244	5 403 350	9%
Finland	1 630 473	2 508 764	54%
België	1 191 555	1 788 538	50%
Australië	1 184 010	1 651 747	41%
Turkije	743 071	1 421 715	91%
Portugal	1 027 070	1 205 478	17%
Canada	2 380 635	3 015 752	27%
Zwitserland	211 728	265 336	25%
Ierland	182 319	200 714	10%
Nieuwzeeland	181 901	258 476	42%
IJsland	130 561	180 442	38%