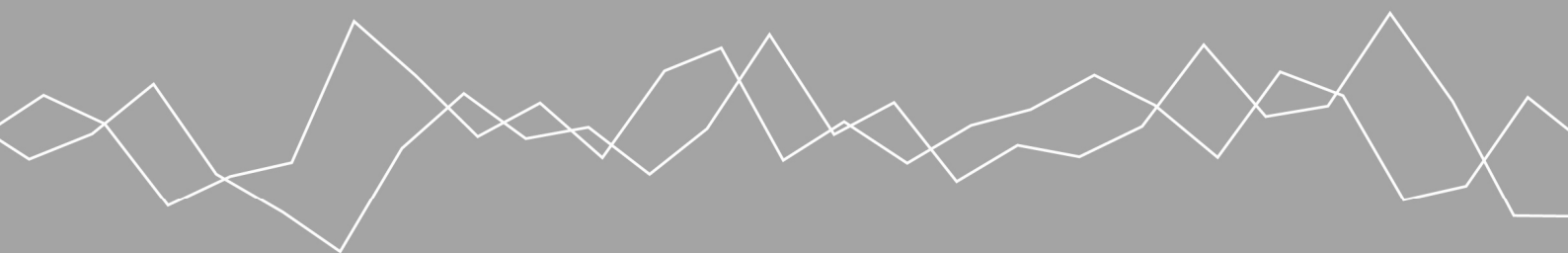


De vaart erin



seo economisch onderzoek



Amsterdam, december, 2009  
In opdracht van het Kennisinstituut voor Mobiliteitsbeleid

## De vaart erin

De overheid en de rol van binnen- en kustvaart bij achterlandcongestie

Prof. dr. Barbara Baarsma



seo economisch onderzoek

“De wetenschap dat het goed is”

*SEO Economisch Onderzoek doet onafhankelijk toegepast onderzoek in opdracht van overheid en bedrijfsleven. Ons onderzoek helpt onze opdrachtgevers bij het nemen van beslissingen. SEO Economisch Onderzoek is gelieerd aan de Universiteit van Amsterdam. Dat geeft ons zicht op de nieuwste wetenschappelijke methoden. We hebben geen winstoogmerk en investeren continu in het intellectueel kapitaal van de medewerkers via promotietrajecten, het uitbrengen van wetenschappelijke publicaties, kennisnetwerken en congresbezoek.*

SEO-rapport nr. 2009-79

ISBN 978-90-6733-533-1

Copyright © 2009 SEO Amsterdam. Alle rechten voorbehouden. Het is geoorloofd gegevens uit dit rapport te gebruiken in artikelen en dergelijke, mits daarbij de bron duidelijk en nauwkeurig wordt vermeld.

# Inhoudsopgave

<b>Samenvatting</b> .....	<b>i</b>
<b>1 Inleiding</b> .....	<b>1</b>
<b>2 De beleidscontext</b> .....	<b>3</b>
2.1 Huidig overheidsbeleid in een notendop.....	3
2.2 Externe effecten .....	4
2.3 Knelpunten en bedreigingen .....	5
<b>3 Analyse van tien voorstellen</b> .....	<b>7</b>
3.1 Analyse in termen van publieke belangen .....	7
Stap 1: WAT-vraag.....	8
Stap 2: HOE-vraag.....	9
Stap 3: OF-vraag.....	9
Samenvattend.....	9
3.2 Voorstel 1: Ontwikkeling container transferia .....	11
3.3 Voorstel 2: <i>Modal shift</i> ambitie Tweede Maasvlakte .....	12
3.4 Voorstel 3: Meer <i>transshipment</i> ( <i>sea-sea</i> overslag).....	13
3.5 Voorstel 4: Ontwikkeling <i>extended gates</i> .....	14
3.6 Voorstel 5: Verbetering informatiesystemen in voer-/vaartuigen .....	15
3.7 Voorstel 6: Verbetering informatiesystemen tussen verladers/vervoerders in de keten .....	16
3.8 Voorstel 7: MIRT vaarwegen versneld uitvoeren (achterstallig onderhoud) .....	16
3.9 Voorstel 8: Versterken internationaal netwerk <i>inland</i> terminals.....	18
3.10 Voorstel 9: Duurzaamheid voor consument steeds belangrijker .....	19
Faalt de markt?.....	19
Zijn er politieke motieven voor overheidsingrijpen?.....	22
Zijn er beperkingen door bestaand overheidsingrijpen?.....	22
3.11 Voorstel 10: Ontwikkeling <i>secure lanes</i> binnenvaart .....	24
3.12 Overzicht .....	25



## Samenvatting

Op dit moment wordt 33% van de containers via de binnenvaart naar het achterland vervoerd. Circa 60% gaat via de weg en 10% via het spoor. Deze *modal split* is al langere tijd constant. De *modal split* kan en moet volgens het Havenbedrijf Rotterdam naar 45% binnenvaart, 35% wegvervoer en 20% spoorvervoer in 2035. Ook de overheid richt zich in haar beleid op een *modal shift* naar vervoer over spoor en water. Uitgangspunt voor het beleid is dat een goed functionerend inter- multi-, en co-modaal vervoersysteem leidt tot grotere flexibiliteit en meer logistieke keuzemogelijkheden voor bedrijven. Op basis van desk research en interviews met sectorspecialisten en belanghebbenden zijn tien voorstellen geformuleerd om dit beleid te realiseren.

*Moet en kan de overheid hierbij een rol spelen of kan de markt deze doelstellingen zonder aanvullend overheidsbeleid bereiken?* Vanuit economisch perspectief is de rol van de overheid bij het uitvoeren van deze tien voorstellen beperkt. De overheid heeft een rol als het gaat om het creëren van de juiste randvoorwaarden, maar heeft nauwelijks een rol bij de uitvoering van de voorstellen.

Voor zover de realisatie van de voorstellen leidt tot efficiëntiewinsten die ten goede komen aan de binnenvaart, dan is er veelal een verdienmodel omdat de schippers in ieder geval een deel van de investeringskosten kunnen betalen uit deze efficiëntiewinst. Als dit niet het geval is, kan dit het gevolg zijn van de impliciete bevoordeling van het wegvervoer doordat externe effecten niet of in ieder geval niet volledig geprijsd zijn. Het wegvervoer heeft dan een concurrentievoordeel in die vervoerstromen waarin het wegvervoer vervuilender is dan de andere modaliteiten. Het is beter een eventueel concurrentievoordeel weg te nemen door externe effecten te internaliseren dan subsidies te verlenen. Subsidies lossen immers het echte probleem niet op en kosten belastinggeld (met alle versturende effecten van dien). Vaak is de aanleg van de infrastructuur al in gang gezet (zoals bij de Tweede Maasvlakte). In die gevallen is de rol van de overheid doorgaans beperkt tot het zo gemakkelijk en snel mogelijk laten lopen van wettelijke procedures rond de aanleg.





# 1 Inleiding

Dit onderzoek vindt plaats tegen de achtergrond van een groeiende stroom van containers naar de Rotterdamse haven. Het vervoer hiervan naar het achterland gebeurt nu nog grotendeels via de weg. Om verdere congestie op de weg te voorkomen (de A15 slibt dicht), is het belangrijk om de potentie van het spoor en het water optimaal te kunnen benutten. De ligging van de Rotterdamse haven aan de grote rivieren en de Noordzee maakt dat de overslag van containers naar binnenvaart en *short sea shipping* (kustvaart) goed mogelijk is. Op dit moment wordt 33% van de containers via de binnenvaart naar het achterland vervoerd. Circa 60% gaat via de weg en 10% via het spoor. Deze *modal split* is al langere tijd constant.<sup>1</sup>

Met globalisering groeit de wereldhandel en ook de containervaart. Om aan de groei van de containervaart te kunnen voldoen, wordt de Tweede Maasvlakte gebouwd. Nederland wil zich niet verslikken in de extra stroom containers die de komst van de Tweede Maasvlakte aan zal trekken. De *modal split* kan en moet volgens het Havenbedrijf Rotterdam naar 45% binnenvaart, 35% wegvervoer en 20% spoorvervoer in 2035. Ook de overheid richt zich in haar beleid op een *modal shift* naar vervoer over spoor en water.

Dit rapport maakt onderdeel uit van het KiM-project ‘Achterlandcongestie en de rol van *short sea shipping* en binnenvaart’. Het doel van dit KiM-project is om potentiële ontwikkelingen in binnen- en kustvaart te verkennen die bij kunnen dragen aan duurzame en bereikbare achterlandverbindingen van de *mainport* Rotterdam en omliggende zeehavens. Het onderzoek is opgebouwd uit drie fasen. In elke fase wordt een van de drie onderzoeksvragen beantwoord:

1. Welke groei in handelsstromen, met name containers, naar *mainport* Rotterdam en omliggende zeehavens kunnen we tot 2040 verwachten en leidt dat tot belangrijke knelpunten op de achterlandverbindingen?
2. Welke potentiële ontwikkelingen in kust- en binnenvaart kunnen bijdragen aan duurzame en bereikbare achterlandverbindingen voor containertransport?
3. Is er een rol voor de overheid, en zo ja, hoe kan de overheid bijdragen aan betere randvoorwaarden voor een optimaal inter-, multi- en co-modaal vervoersysteem dat leidt tot grotere flexibiliteit en meer logistieke keuzemogelijkheden voor bedrijven?

Het voorliggende rapport betreft de derde van deze drie fasen. Gegeven de in de eerste en tweede fasen gesignaleerde trends, knelpunten en oplossingen analyseert dit rapport vanuit een economisch perspectief welke rol de overheid zou kunnen hebben bij het inzetten van de in fase 2 aangedragen oplossingen. Uitgangspunt voor het beleid is dat een goed functionerend inter-, multi-, en co-modaal vervoersysteem leidt tot grotere flexibiliteit en meer logistieke keuzemogelijkheden voor bedrijven. De vraag staat centraal of de overheid een rol moet en kan spelen en wat aan de markt zou kunnen of moeten worden overgelaten.

---

<sup>1</sup> Voor cijfers over de periode 2001-2007, zie: Joost Kolkman (2009). *Binnenvaart en containerlogistiek*. Den Haag: Kennisinstituut voor Mobiliteitsbeleid, p. 17.

Hoofdstuk 2 geeft de onderzoekscontext. Het gaat in op het huidige beleid en geeft aan welke economische argumenten daar een rol bij spelen. Hoofdstuk 3 geeft het analysekader en analyseert vervolgens de voorstellen uit fase 2.

## 2 De beleidscontext

Paragraaf 2.1 geeft een kort overzicht van het huidige overheidsbeleid. Er zijn verschillende problemen die overheidsinmenging kunnen vergen bij de *modal shift* naar containervervoer over water. Paragraaf 2.2 gaat in op een van de belangrijkste daarvan: externe effecten. Paragraaf 2.3 gaat in de in fase 1 gesignaleerde knelpunten en bedreigingen. Ook de crisis zou aanleiding kunnen geven tot overheidsbeleid. Crisisbeleid past echter niet bij de onderzoeksvraag zoals in hoofdstuk 1 gesteld, omdat het niet dient om congestieproblemen op te lossen. Sterker nog: als gevolg van de conjuncturele terugval is de vraag naar containervervoer naar het achterland tijdelijk afgenomen.<sup>2</sup> Het is belangrijk dat beleid gericht op de *modal shift* richting water niet gebruikt wordt om de gevolgen van de crisis voor de sector te verzachten.<sup>3</sup>

### 2.1 Huidig overheidsbeleid in een notendop

Het overheidsbeleid ten aanzien van de binnen- en kustvaart is beschreven in een tweetal beleidsbrieven van het ministerie van Verkeer en Waterstaat.<sup>4</sup> De kern van het overheidsbeleid is de verbetering van de concurrentiepositie van binnen- en kustvaart ten opzichte van met name het wegvervoer om daarmee de *modal shift* van weg naar water te stimuleren. Manieren om de concurrentiepositie te verbeteren zijn (Beleidsbrief binnenvaart, p. 16):

- Het realiseren van een toekomstvast netwerk van waterwegen en havens uitgaande van een netwerk- en ketenbenadering.
- Het bereiken dat de binnenvaart op termijn de schoonste modaliteit is.
- Het permanent verbeteren van de veiligheid in de binnenvaart.
- Het stimuleren van innovatie in de binnenvaart.

Volgens de beleidsbrief zeevaart voert de overheid daarnaast ten aanzien van kustvaart ook beleid gericht op het verminderen van de administratieve lasten (één overheidsloket), Europese ontwikkelingen (EU *Motorways of the Sea*, MOTS) en het verruimen van de vrijstelling loodsplicht.<sup>5</sup> Het subsidiebeleid voor het in 1997 mede door de overheid opgezette Voorlichtingsbureau *Short Sea Shipping* wordt vanaf 2010 afgebouwd en zal vanaf 2013 geheel door het bedrijfsleven worden overgenomen.

---

<sup>2</sup> Volgens een brancherapport van ING is op dit moment sprake van een overcapaciteit van 25 tot 30 procent. ING Economisch Bureau (2009), *Binnenvaart: Nu stabilisatie een feit is, zal de balans moeten terugkeren*, oktober.

<sup>3</sup> Zie in dit verband: NMa, 15oktober 2009, Persbericht 24-09. NMa waarschuwt: Mededingingswet geldt voor iedereen, ook voor de binnenvaart. Te verkrijgen via: [http://www.nmanet.nl/nederlands/home/Actueel/Nieuws\\_Persberichten/Nieuwsenpersberichten.asp](http://www.nmanet.nl/nederlands/home/Actueel/Nieuws_Persberichten/Nieuwsenpersberichten.asp)

<sup>4</sup> Beleidsbrief binnenvaart: Ministerie van Verkeer en Waterstaat (2007). Varen voor een vitale economie: een veilige en duurzame binnenvaart. Den Haag: DG Transport en Luchtvaart.

Beleidsbrief zeevaart: Ministerie van Verkeer en Waterstaat (2008). Verantwoord varen en een vitale vloot. Den Haag: DG Luchtvaart en Maritieme Zaken.

<sup>5</sup> Zie pp. 25-26 van de beleidsbrief zeevaart.

Uitgangspunt van het *modal shift* beleid is dat een goed functionerend inter-, multi- en co-modaal vervoersysteem leidt tot grotere flexibiliteit en meer keuzemogelijkheden voor bedrijven.

## 2.2 Externe effecten

Een belangrijke reden voor de overheid om beleid te voeren ten aanzien van goederenvervoer, en daarbinnen binnen- en kustvaart, is externe effecten. Voorbeelden van externe effecten van goederenvervoer zijn: congestie, ongevallen, luchtvervuiling, geluidhinder, klimaatverandering en bodem- en watervervuiling. Dit betreft steeds negatieve externe effecten. Extern wil zeggen dat aan de effecten geen prijskaartje hangt. Omdat ze te goedkoop zijn, wordt er te veel van geproduceerd: te veel geluidhinder, te veel emissie etc. Een belangrijk voordeel van binnen- en kustvaart is dat het op de langere afstanden vaak milieuvriendelijker is dan wegtransport (mits vol beladen en een relatief milieuvriendelijke scheepsmotor wordt gebruikt). De externe effecten van wegvervoer zijn met andere woorden nog groter, maar worden niet meegeprijsd in de vervoerstarieven. Daarom lijkt wegvervoer goedkoper dan binnen- en kustvaart, maar hoeft het dat niet te zijn.

### Box 1: De schoonste modaliteit voor goederenvervoer bestaat niet

- Verschillen in CO<sub>2</sub>-emissies per tonkilometer tussen vervoerswijzen en binnen een vervoerswijze zijn in veel gevallen van dezelfde ordegrrootte, met name voor de korte afstand. De schaal van het transport is vaak even belangrijk als de vervoerswijze.
- Op de korte afstand zijn de CO<sub>2</sub>-emissies van grotere vrachtauto's en trekkers met oplegger hoger dan van spoorvervoer en gemiddeld ook wat hoger dan van binnenvaartschepen. Op de lange afstand stoten de binnenvaart en de trein duidelijk minder CO<sub>2</sub> uit dan vervoer over de weg.
- Op gebied van luchtkwaliteit wint de grote vrachtauto het vaak van de binnenvaart. Dit geldt vooral voor PM<sub>10</sub>, qua NO<sub>x</sub> liggen deze modaliteiten vaak dicht bij elkaar.
- Een elektrische goederentrein is relatief schoon en zuinig.
- Luchtvracht (B747) stoot acht keer meer CO<sub>2</sub> uit dan de weg en nog een hogere factor meer dan de andere modaliteiten.
- Zeescheepvaart is alleen zuinig wanneer de schaal groot is. Schepen die typisch worden gebruikt in de kustvaart zijn gemiddeld niet zuiniger dan de andere modaliteiten. Diepzeevaart is dat wel. Zeescheepvaart kent hogere luchtvervuilende emissies dan de andere modaliteiten. Het omwegpercentage<sup>6</sup> is van groot belang. Is deze laag, dan scoort zeescheepvaart gunstig, terwijl in situaties waar de afstand langer is vooral de kleinere kustvaart minder gunstig scoort.

Bron: L.C. den Boer, F.P.E. Brouwer en H.P. van Essen (2008). *Studie naar transportemissies van alle modaliteiten*. Delft: CE.

Lijesen et al. (2009) hebben de welvaartseffecten van verschillende heffingsvarianten om de externe effecten van goederen- en personenvervoer te internaliseren in kaart gebracht.<sup>7</sup> Zij bepalen het saldo van positieve (vermeden externe kosten en door buitenlandse reders betaalde heffin-

<sup>6</sup> Het omwegpercentage geeft de afstand aan die relatief extra moet worden afgelegd met de alternatieve modaliteit ten opzichte van een vrachtauto of personenauto.

<sup>7</sup> Lijesen, M., J.A. Korteweg, H. Derriks (2009). *Welvaartseffecten van het internaliseren van externe kosten*. Den Haag: Kennisinstituut voor Mobiliteitsbeleid.

gen<sup>8</sup>) en negatieve (inningskosten en kosten voor vervoersbedrijven om hun logistieke proces aan te passen<sup>9</sup>) welvaartseffecten. Afhankelijk van de heffingsvariant liggen de welvaartseffecten tussen de -667 duizend euro 1,22 miljard euro. Deze exercitie geeft aan dat het belang van externe effecten erg groot kan zijn.

Overigens is het goed om te beseffen dat de schoonste modaliteit niet bestaat (zie Box 1). De schaal van het transport is heel belangrijk, vaak even belangrijk als de modaliteit. Ook de beladingsgraad en de emissietechnologie zijn van grote invloed op de transportemissies en brandstofverbruik.

## 2.3 Knelpunten en bedreigingen

In fase 1 van het KiM-onderzoek is een aantal zwaktes en bedreigingen voor de binnen- en kustvaart in kaart gebracht. We herhalen deze hier, omdat het relevant is om te bepalen in hoeverre de voorstellen die in onderzoeksfase 2 zijn verzameld aansluiten bij deze knelpunten en bedreigingen.

De belangrijkste reden dat de binnen- en kustvaart het aflegt tegen wegvervoer is de langere transportduur. Andere zwaktes van de binnen- en kustvaart zijn de inflexibiliteit, lage frequentie en het beperkte aantal plaatsen dat kan worden bereikt (dichtheid netwerk). In de huidige situatie is tot circa 60 kilometer vanaf de haven rechtstreeks wegvervoer door de extra overslagkosten vrijwel altijd goedkoper dan vervoer met een andere modaliteit gecombineerd met voor- of na-transport over de weg. Voor afstanden van 60 tot 200 km is sprake van daadwerkelijke concurrentie op kosten tussen de vervoerwijzen. Bedreigingen in het achterlandvervoer van containers zijn verder:

- Een tekort van zeeterminal capaciteit voor kust- en binnenvaart.<sup>10</sup>
- Een tekort aan inlandterminal capaciteit voor kust- en binnenvaart.
- Een tekort aan infrastructuur capaciteit voor de binnenvaart.
- Administratieve rompslomp voor de kustvaart.
- Strengere milieunormering van het materieel voor kust- en binnenvaart.

<sup>8</sup> Ook buitenlandse vervoerders die in Nederland vervoeren, moeten aan de Nederlandse overheid een heffing betalen. Omgekeerd geldt hetzelfde. Omdat de welvaartseffecten voor Nederland worden bepaald en Nederland een doorvoerland is, vormt het netto-effect van de internationale overdrachten een positief welvaartseffect. Zie: Lijesen et al. (2009), p. 9.

<sup>9</sup> De heffing prikkelt vervoerbedrijven tot een efficiënter gebruik van vervoer, zoals een hogere beladingsgraad of een slimmere routekeuze. Aan deze logistieke aanpassingen zijn wel netto kosten verbonden, anders waren ze immers zonder de heffing ook wel doorgevoerd. Zie: Lijesen et al. (2009), p. 10.

<sup>10</sup> Uit eerder KiM-onderzoek over afhandelingsproblemen in de zeehaven (Joost Kolkman (2009). *Binnenvaart en containerlogistiek*. Den Haag: Kennisinstituut voor Mobiliteitsbeleid) bleek dat de overheid geen extra beleid hoeft in te zetten om deze problemen aan te pakken; de sector heeft zelf voldoende prikkel en mogelijkheid om congestieproblemen bij terminals op te lossen.

Het rapport van Joost Kolman gaat ook over binnenvaart en congestie, maar dan over congestie die de binnen- en kustvaart bedreigt. De door de overheid gewenste groei van het aandeel containervervoer over water wordt bedreigd door o.a. congestie voor binnenvaartschepen bij terminals in de zeehaven. Binnenvaartredereijen bouwen marges in om rekening te houden met de mogelijkheid dat ze meerdere keren bij de terminal moeten wachten. Deze hogere tarieven en de vertraging/onzekere transportduur tasten de concurrentiepositie van de binnen- en kustvaart aan ten opzichte van het spoor en de weg.

- Beprijzen externe kosten, inclusief de kosten van infrastructuur (aanleg en onderhoud) voor kust- en binnenvaart.
- Tekort vervoerpersoneel voor kust- en binnenvaart.
- Hogere olieprijzen voor kust- en binnenvaart.

## 3 Analyse van tien voorstellen

In fase twee van het KiM-onderzoek project ‘Achterlandcongestie en de rol van *short sea shipping* en binnenvaart’ zijn tien voorstellen verzameld op basis van desk research en interviews.

1. Ontwikkeling container transferia.
2. *Modal shift* ambitie Tweede Maasvlakte.
3. Meer *transshipment* (*sea-sea* overslag).
4. Ontwikkeling *extended gates*.
5. Verbetering informatiesystemen in voer-/vaartuigen.
6. Verbetering informatiestroom tussen verladings-/vervoerders en in de keten.
7. MIRT vaarwegen versneld uitvoeren (achterstallig onderhoud).
8. Versterken internationaal netwerk *inland* terminals.
9. Duurzaamheid voor consument steeds belangrijker.
10. Ontwikkeling *secure lanes* binnenvaart.

Heeft de overheid een rol bij het uitvoeren van deze voorstellen? Zo nee, waarom niet, en zo ja, welke rol dan? Dit hoofdstuk geeft per voorstel een korte beschrijving en stelt vervolgens vast of de overheid een rol heeft bij het uitvoeren ervan. De analyse van de rol van de overheid geschiedt op basis van het economisch denkkader over publieke belangen. Dit denkkader is door SEO Economisch Onderzoek omgezet in een methodiek die al is toepast op de binnen- en kustvaart.<sup>11&12</sup> Paragraaf 3.1 beschrijft kort deze methodiek. Vervolgens analyseren paragraaf 0 tot en met 3.11 de voorstellen. Paragraaf 0 geeft een overzicht.

### 3.1 Analyse in termen van publieke belangen

Uitgangspunt van de methode is dat er een gelegitimeerde reden moet zijn, omschreven als een publiek belang, die ingrijpen van de overheid rechtvaardigt. Deze economische legitimatie kan breed zijn: externe effecten op het gebied van veiligheid, milieu/duurzaamheid, maar ook herverdeling kunnen legitieme redenen zijn voor overheidsingrijpen. Steeds moet aangegeven worden dat zonder overheidsingrijpen deze publieke belangen onvoldoende worden gerealiseerd. De analyse bestaat uit drie stappen: de beantwoording van de wat, hoe en of vraag.

<sup>11</sup> Voor een uitgebreide beschrijving van de methodiek zie:

- B.E. Baarsma, K. Janssen, m.m.v.: I. Groot en H. ter Beek (Regioplan) (2007). *Selectie sturingsinstrumenten - Op weg naar een roadmap*. SEO-rapportnr. 967, Amsterdam: SEO Economisch Onderzoek.
- B.E. Baarsma, F. Laverman, B. Hof en J. Theeuwes (2006). *Methodiek doorlichting VROM-beleid – Op zoek naar publieke belangen*. SEO-rapportnr. 966, Amsterdam: SEO Economisch Onderzoek.

<sup>12</sup> De methodiek is gebruikt bij de doorlichting van het V&W-beleid (waaronder binnen-, zee- en kustvaart) in 2007. Deze beleidsdoorlichting was onderdeel van de actie ‘Economisch Sectorbeleid’. Tevens is de methodiek toegepast in het KiM-onderzoek over afhandelingsproblemen in de zeehaven (Joost Kolkman (2009). *Binnenvaart en containerlogistiek*. Den Haag: Kennisinstituut voor Mobiliteitsbeleid).

## Stap 1: WAT-vraag

In deze stap gaat het om de volgende vragen: Is er een probleem? Wat is het probleem? Waarom is dit een probleem? Wat is het publiek belang? Waarom moet de overheid ingrijpen? Het startpunt van deze stap is een imaginaire situatie zonder overheid.<sup>13</sup> De zoektocht naar de publieke belangen op een markt is een gedachte-experiment. Zonder overheid kunnen publieke belangen ontstaan als:

1. De markt het belang niet of onvoldoende vanzelf borgt. Er is sprake van marktfalen in het geval van:
  - a. Externe effecten: effecten van de productie en consumptie, die wel gevolgen hebben voor de productiemogelijkheden en welvaart van anderen, maar die geen prijskaartje hebben. Denk aan milieuvervuiling (negatieve externe effecten), maar ook aan de baten van de aanleg van een weg door een bedrijf voor andere bedrijven (toename bereikbaarheid). Zie verder paragraaf 2.2.
  - b. Collectieve goederen: een goed waarvan het gebruik niet-exclusief (de consument kan niet van het gebruik worden uitgesloten) en niet-rivaliserend is (dat wil zeggen dat het gebruik door de ene consument niet ten koste gaat van het gebruik door een ander). Denk aan dijken, politie of defensie.
  - c. Informatiescheefheid tussen vrager en aanbieder: de aanbieder weet meer dan consument (markt voor tweedehands auto's, behandelingen in ziekenhuizen) of de consument is beter geïnformeerd dan de aanbieder (denk aan verzekeringsproblemen: een verzekering voor werkloosheid of faillissement is moeilijk privaat aan te bieden). De informatiescheefheid duidt op marktfalen als er onvoldoende prikkels zijn om correcte en volledige informatie te verstrekken.
  - d. Monopolievorming. Als de concurrentie in sterke mate beperkt wordt, kan de aanbieder een machtspositie krijgen. Dit kan het gevolg zijn van schaalvoordelen in de productie (het elektriciteitsnet), netwerkeffecten in de vraag (Microsoft), kartelafspraken (de bouwsector in de jaren negentig), of fusies en overnames (bijv. in de farmaceutische industrie of de luchtvaart).
2. Transactiekosten dermate hoog zijn dat markten niet tot stand komen en welvaartsverhogende transacties niet gepleegd kunnen worden. Zo is het voor Schiphol niet doenlijk om met elke omwonende een contract af te sluiten over een genoegdoening voor de geluidsoverlast.
3. De markt onvoldoende dynamisch efficiënt is. Het gevolg is dat er te weinig geïnvesteerd en geïnnoveerd wordt zodat de ontwikkeling van de welvaart op langere termijn stopt. De oorzaak van een gebrek aan dynamische efficiëntie is veelal dat individuen of bedrijven een te korte tijdschik horizon hanteren of vrezen dat een deel van de voordelen wegvloeien naar anderen.
4. De politiek vindt dat de uitkomst van vrije marktwerking niet acceptabel is. Het kan zo zijn dat het probleem zonder overheidsoptreden door de markt wordt opgelost, maar dat de uitkomst van de markt politiek gezien niet acceptabel is. Dit kan aanleiding geven tot herverdeling. Ook kan het zo zijn dat de politiek ervan overtuigd is dat individuen –

---

<sup>13</sup> Het wegdenken van de overheid dient hier niet te letterlijk te worden opgevat: de overheid wordt nog steeds geacht te zorgen voor de handhaving van institutionele voorwaarden waarbinnen markten kunnen functioneren.



ook als ze goed geïnformeerd zijn – verkeerde keuzes maken (*merit* en *demerit goods* en paternalisme).

5. Er sprake is van overheidsfalen. In sommige gevallen kan een publiek belang ontstaan doordat de overheid door eerder overheidsbeleid problemen veroorzaakt die dan weer met ander beleid opgelost moeten worden (al is het uiteraard beter om de oorzaak van het probleem, het oorspronkelijke ingrijpen, aan te pakken).

### Stap 2: HOE-vraag

Welke instrumenten zijn beschikbaar om het publieke belang, dat in de vorige stap is vastgesteld, te borgen? Wie kan dit instrument het beste inzetten? Hoe kan zo effectief en efficiënt mogelijk worden ingegrepen?

### Stap 3: OF-vraag

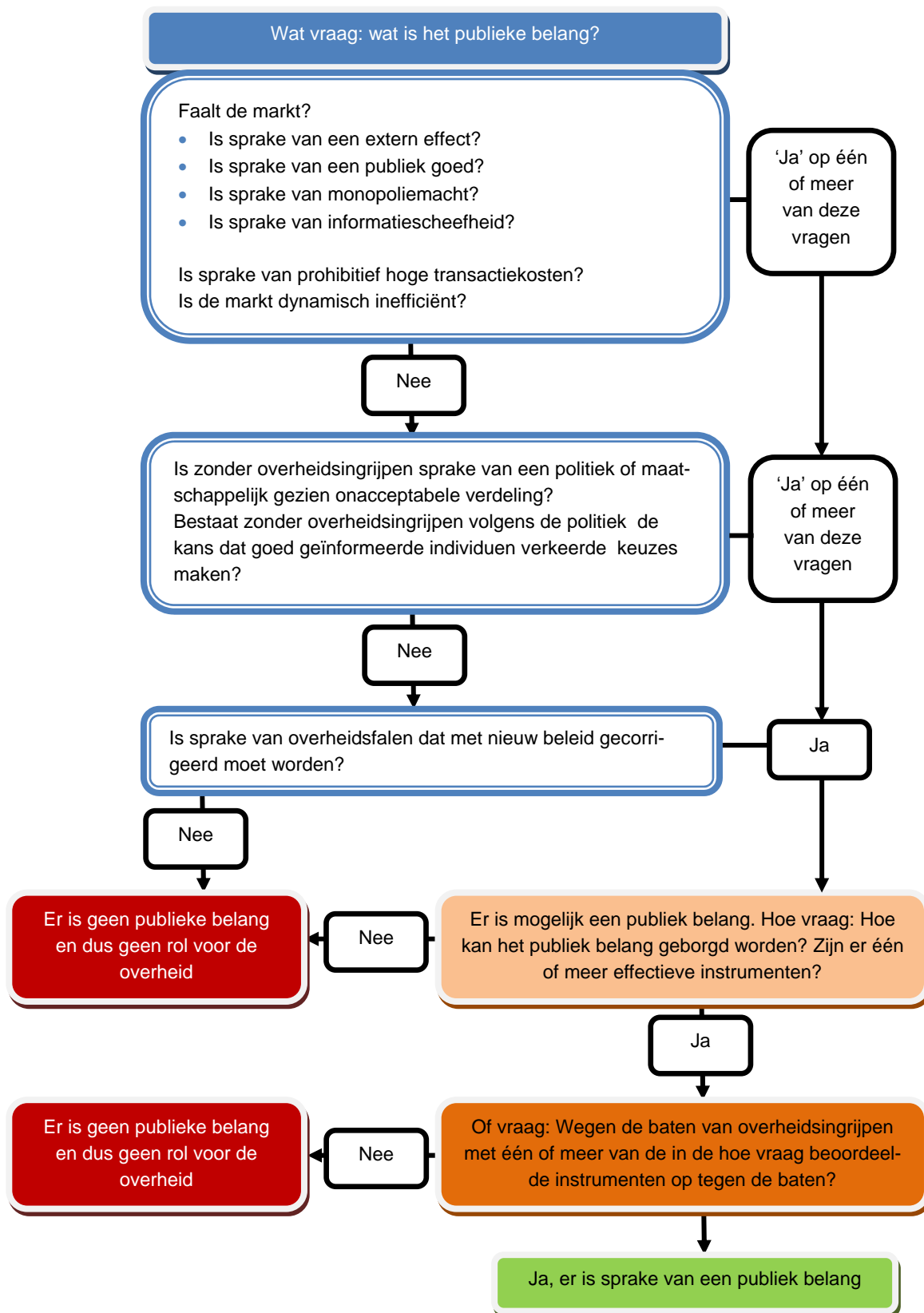
Ten slotte moet de vraag beantwoord worden of de kosten van de borging van het publieke belang met de gekozen instrumenten, opwegen tegen de baten ervan. Figuur 1 geeft dit stapsgewijze denkkader schematisch weer.

### Samenvattend

In de volgende paragrafen stellen we steeds de volgende vragen:

- Wat is het probleem? Hoe helpt het voorstel dit probleem op te lossen?
- Wat zou er gebeuren als de overheid zich niet met de maatregel bemoeit? Wat is het publiek belang?
- Als de overheid nodig is om de maatregel succesvol uit te voeren: hoe kan de overheid haar rol invullen? Welke methode is het meest effectief?
- Hoeveel kost het overheidsingrijpen en hoe verhouden die kosten zich tot de mogelijke baten?
- Slotsom: moet de overheid wel of geen beleid voeren met betrekking tot de specifieke maatregel?

Figuur 1: Schematische weergave denkkader



Bron: SEO Economisch Onderzoek

De economisch argumentatie betreffende de rol van de overheid bij het realiseren van de tien voorstellen overlapt hier en daar. Om herhaling te voorkomen, wordt dan verwezen naar de eerdere argumentatie of wordt deze in andere woorden weergegeven. Enkele steeds terugkerende argumentaties zijn:

- Indien sprake is van een efficiëntiewinst in de overslag (Container Transferium, Extended Gates en Secure Lanes), is er veelal een verdienmodel omdat de schippers in ieder geval een deel van de investeringskosten kunnen betalen uit deze efficiëntiewinst. In een markt met voldoende concurrentie zou de prikkel om de efficiëntiewinst te realiseren, primair moeten komen vanuit kostenbesparingen bij de binnenvaartschippers of andere belanghebbenden (wegvervoerders, terminaloperators).
- Als dit niet het geval is, kan dit het gevolg zijn van de impliciete bevoordeling van het wegvervoer doordat externe effecten niet of in ieder geval niet volledig geprijsd zijn. Het wegvervoer heeft dan een concurrentievoordeel in die vervoerstromen waarin het wegvervoer vervuilender is dan de andere modaliteiten. Het is beter een eventueel concurrentievoordeel weg te nemen door externe effecten te internaliseren dan subsidies te verlenen. Subsidies lossen immers het echte probleem niet op en kosten belastinggeld (met alle versturende effecten van dien).
- Vaak is de aanleg van de infrastructuur al in gang gezet (Tweede Maasvlakte, Container Transferium, Extended Gates, MIRT vaarwegen). In die gevallen is de rol van de overheid doorgaans beperkt tot het zo gemakkelijk en snel mogelijk laten lopen van wettelijke procedures rond de aanleg.

### 3.2 Voorstel 1: Ontwikkeling container transferia

Het eerste voorstel betreft de vestiging van een container transferium buiten het havengebied. Daardoor hoeven vrachtwagens niet via de drukke A15 naar de Maasvlakte te rijden. Voordelig voor de binnenvaart is vooral de bundeling van containerlading zodat de schepen niet door hoeven te varen naar de Maasvlakte voor de kleine partijen. Zo lang het container transferium niet is aangesloten op het spoor zijn er geen voordelen voor de kustvaart.

Het probleem dat met dit voorstel wordt opgelost is ten eerste de congestie op de weg. Ten tweede neemt het aantal inefficiënte vaarbewegingen tussen zeeterminals af en ontstaat een overzichtelijkere kadeplanning van de terminals. Hierdoor verminderen de wachttijden van de binnenvaartschepen en is er minder kans op vertraging en wordt de terminalcapaciteit beter benut. Dit voorstel sluit met name aan bij het beperken van de reistijd en het verminderen van kostenverhogende inefficiënties.

Het Havenbedrijf Rotterdam heeft het initiatief genomen voor het container transferium. Stel dat de overheid zich niet met dit voorstel zou bezighouden, wat zou er dan fout gaan? Waarschijnlijk niet erg veel. Ten eerste is er een verdienmodel. De kostenreducties voor het wegtransport en de binnenvaart maken dat er voldoende mogelijkheden zijn om de ontwikkelings- en aanlegkosten later terug te verdienen. Uitgangspunt hierbij is dat het ook in de praktijk mogelijk is om de rekening te presenteren, bijv. in de vorm van hogere overslagtarieven voor de binnenvaart en hogere toegangsprijzen tot of parkeertarieven op het terrein van het containertransferium voor vracht-

wagens. Pas als blijkt dat de kosten niet volledig in rekening zijn te brengen, komt aanvullend overheidsbeleid in beeld. Bij voorkeur leidt dit beleid tot het beprijzen van externe effecten en niet tot subsidies. Het bezwaar van subsidies is dat deze tot inefficiëntie leiden, omdat deze betaald worden met belastinggeld (en belasting heffen verstorend werkt, inefficiënties met zich meebrengt) en aan kan zetten tot te veel – in dit geval – aanleg van transferium. Bovendien zijn subsidies in tegenspraak zijn met het alom geaccepteerde principe ‘de vervuiler betaalt’.

Ten tweede is er een grote partij met voldoende toegang tot de kapitaalmarkt die de coördinerende en initiërende rol op zich neemt: het Havenbedrijf Rotterdam. Wel kan de overheid (op lokaal of op provinciaal niveau) een rol hebben om overheidsfalen op te lossen. Het ruimtelijk orderingsbeleid (streek- en bestemmingsplannen) heeft naast positieve effecten, ook een aantal negatieve bijeffecten. Een noemen deze negatieve bijeffecten overheidsfalen. Zo dient het Havenbedrijf als gevolg van ruimtelijk orderingsbeleid allerlei kostenverhogende en vertragende procedures te doorlopen. De overheid zou kunnen bijdragen door deze procedures zo transparant en soepel mogelijk toe te passen, dus met één loket en met duidelijke tijdspaden. Indien opname van het container transferium in het Programma Randstad Urgent deze overheidstaak al afdekt, is er geen extra beleid nodig om dit voorstel in praktijk te brengen.

Een laatste overheidstaak kan ontstaan als het Havenbedrijf hoge kosten moet maken om het container transferium aan te laten sluiten op het rijkswegennet. Indien deze weg toegankelijk voor al het verkeer moet zijn en er geen tol mag worden geheven, is het wellicht niet mogelijk om deze infrastructurele kosten terug te verdienen. De overheid zou in dat geval (een deel van) de aansluiting op het wegennet moeten aanleggen of financieren of zou tolwegen naar het container transferium toestaan.

### 3.3 Voorstel 2: *Modal shift* ambitie Tweede Maasvlakte

De ontwikkeling van de Tweede Maasvlakte biedt kansen als het gaat om bevordering van de *modal shift* van weg naar water. Door de grotere schaal wordt het mogelijk om aparte terminals voor binnen- en kustvaart te openen, waardoor de transportduur verkort en de zekerheid van de transporttijd vergroot zal worden. Kortom, het tweede voorstel betreft het verbeteren van de beschikbaarheid van gespecialiseerde overslagcapaciteit voor binnen- en kustvaart op de Tweede Maasvlakte.

Is de overheid nodig om dit voorstel uit te voeren? Ook hier geldt dat er een verdienmodel is: de opdrachtgevers van de binnenvaart hebben baat bij efficiëntere overslagcapaciteit en de terminaloperator heeft daardoor de prikkel om te investeren in deze capaciteit. Dat geldt ook als de zee-reders optreden als terminaloperator of als investeerder in de terminal. De terminal operator kan immers de kosten voor het verbeteren van de overslag doorbelasten aan de binnenvaartschippers en hun opdrachtgevers. Zij betalen dat op hun beurt uit de efficiëntiewinst als gevolg van de snellere overslag. Een andere reden waardoor de zee-reder geneigd zal zijn te investeren in verbetering van de overslag voor de binnenvaart, is dat zij zelf vaak eigenaar zijn van de lading die de binnenvaart vervoeren. Zeerreders hebben als eigenaar van de lading dus baat bij de snellere afhandeling.

De terminaloperator wordt door Om de afhandelcapaciteit voor binnen- en kustvaart ook daadwerkelijk te verbeteren, is het belangrijk dat het Havenbedrijf in de contracten voor grondafgifte bindende afspraken maakt met terminaloperators over een efficiënte inpassing van capaciteit voor de binnen- en kustvaart. Daar is de overheid niet voor nodig, omdat het Havenbedrijf zelf voldoende prikkels en mogelijkheden heeft om deze contractuele verplichtingen bij de terminaloperators neer te leggen. De overheid speelt eventueel een rol bij de handhaving van de afspraken via de rechtbank.

### 3.4 Voorstel 3: Meer *transshipment* (sea-sea overslag)

Behalve het verbeteren van de terminalcapaciteit biedt de Tweede Maasvlakte nog meer kansen voor de binnen- en kustvaart. Indien het lukt om Rotterdam/Tweede Maasvlakte tot belangrijkste containerhaven in Noordwest Europa te maken, dan betekent dit dat hele grote zeeschepen hun lading in Rotterdam zullen aanbieden voor overslag op kleinere zeeschepen. Dit gaat gepaard met grotere aanvoervolumes en schaalvergroting van het overslagproces. Hiervan kunnen ook schaalvoordelen voor binnen- en kustvaart aan verbonden zijn.

Het derde voorstel is het profiteren van schaalvoordelen die optreden als gevolg van grotere aanvoervolumes en schaalvergroting van *sea-sea* overslag. Dit voorstel wordt automatisch uitgevoerd indien de Tweede Maasvlakte wordt aangelegd en deze aanleg inderdaad leidt tot een toename van het containervervoer. Dat betekent dat de overheid hier verder geen rol heeft.<sup>14</sup> Wel heeft de overheid een rol bij het verminderen van overheidsfalen, in dit geval (1) het stroomlijnen en verminderen van administratieve procedures rond door de overheid uitgevaardigde regels en (2) het harmoniseren van internationale reguleringsverschillen die handel in de weg staan.

Op dit moment zijn er voor grensoverschrijdend goederenvervoer in zeehavens twaalf inspecties en diensten. Om de aanvoer van zeecontainers en de afhandeling met *sea-sea* overlag te stimuleren, dient de handhaving via één loket aanspreekbaar te zijn. Dit is in Rotterdam (en Amsterdam) reeds het geval: de informatie van de toezichthouders is tegenwoordig toegankelijk via één website. Verder is het belangrijk internationale verschillen in regels zoveel mogelijk weg te nemen (harmonisatie van financiële en administratieve procedures). Hiertoe heeft de reeds beleid richting een 'Maritieme ruimte zonder grenzen' ingezet. Nederland heeft dit beleid politiek ondersteund. Sterker nog: de ambtenaren voeren in feite een dubbele taak uit, omdat ze (1) onderhandelen over het regulerend kader en (2) lobbyen voor een voor de Nederlandse binnen- en kustvaart zo gunstig mogelijk kader. Het zou echter voor de hand liggen als de binnen- en kustvaart zelf hun lobbyactiviteiten uitvoeren. De sector zou zich dus naast de ambtenaren in de delegaties kunnen voegen of parallel daaraan werken om in te spannen om de regels te harmoniseren. Concreet betekent dit dat de sector zelf een afvaardiging naar de internationale onderhandelingstafel stuurt. Nu zitten daar voornamelijk ambtenaren, terwijl de voordelen van de onderhandelingen direct toekomen aan een selecte groep: de binnenvaart. Het ligt met andere woorden voor de hand dat de sector in ieder geval een deel van kosten voor zijn rekening neemt.

---

<sup>14</sup> De Tweede Maasvlakte wordt op dit moment aangelegd. Die aanleg zelf is dan ook is geen onderdeel van dit voorstel.

Er is behalve vermindering en harmonisering van regels geen extra overheidsbeleid nodig om *sea-sea* overslag te bevorderen.

### 3.5 Voorstel 4: Ontwikkeling *extended gates*

Een andere mogelijkheid om de concurrentiepositie van de binnenvaart te verbeteren, is het gebruiken van *extended gates*. Een dergelijke *gate* is een overslaghaven landinwaarts. De containers worden direct vanaf het zeeschip onder verantwoordelijkheid en de douanevergunning van het containeroverslagbedrijf per binnenvaartschip vervoerd naar de landinwaarts gelegen overslaghaven (bijvoorbeeld CCT in Moerdijk). Hier gebeurt de verdere douaneafhandeling en sortering, waarna de containers per vrachtauto, binnenvaartschip of trein naar hun eindbestemming gaan. Ook exportcontainers kunnen bij de *extended gate* worden ingeleverd. Door de goede ICT-verbindingen met het containeroverslagbedrijf staan de containers op het moment van inleveren al virtueel op het zeeschip.

Tussen de zeehaven en de *extended gate* is een zeer hoge transportfrequentie, bijv. met een shuttle-dienst over water. Het voordeel is dat de binnenvaart het vervoer van Rotterdam naar de *extended gate* en verder kan verzorgen en dat de wachttijden bij de containerterminals in de zeehaven afnemen. Ook het wegvervoer profiteert, want het hoeft niet meer helemaal naar de Maasvlakte te rijden en kan containers ophalen of aanbieden bij de *extended gate*. De *extended gate* kan ook plaats bieden aan opslag en herpositionering van lege containers. De binnenvaart kan hierbij een belangrijke rol spelen.

Wat zou er gebeuren als de overheid zich niet met de maatregel bemoeit? Wat is het publiek belang? Op zich hebben de containeroverslagbedrijven en vervoerders prikkels genoeg om het concept *extended gate* uit te werken. Het levert immers kostenvoordelen in de vervoersketen op (zie ook de eerder gehanteerde argumentatie in termen van een verdienmodel bij voorstel 1 en 2). Het publiek belang zou kunnen zijn dat de investering in *extended gates* zich niet terugverdienen, omdat een deel van de voordelen wegvloeien naar andere partijen die er niet voor hoeven te betalen (positieve externe effecten). Zo hebben alle partijen voordeel bij minder drukte en snellere afhandeling in de zeehaven, maar kan niet iedereen daarvoor een rekening worden gestuurd. Denk aan de vrachtauto's die nu minder file op de A15 hebben, omdat een deel van het wegtransport niet meer door hoeft te rijden naar de zeehaven om de containers op te halen. Het is op dit moment niet duidelijk in hoeverre weglekkende baten de investeringsbeslissing negatief beïnvloeden. Maar stel dat dit het geval is, dan is het het meest efficiënt om schaarste van wegcapaciteit beter te beprijzen bij de drukste wegen rond de zeehaven (bijv. tolwegen of kilometerbeprijzing). Het is veel minder efficiënt om een subsidie te verlenen voor de ontwikkeling van de *extended gate*. Zoals bij de bespreking van voorstel 1 al aangegeven: subsidies kosten belastinggeld en leiden tot meer aanleg van in dit gavel *extended gates* in plaats van de oorzaak aan te pakken (de vervuiler betaalt niet). Daarom is het beter dat de overheid ingrijpt door de vervuiler te laten betalen. Als de investeringscase rond *extended gates* dan nog niet positief uit zou komen, is er kennelijk geen markt voor.

### 3.6 Voorstel 5: Verbetering informatiesystemen in voer-/vaartuigen

Zoals beschreven in het eerder genoemde KiM-onderzoek naar de afhandelingsproblematiek van containers voor de binnenvaart in zeehavens (Kolkman, 2009), bestaat er onvrede over de lange en onzekere wachttijden bij de containerterminals in de zeehavens. Om meer inzicht te krijgen in de bewegingen van containerbinnenvaart in Amsterdam, Rotterdam en Antwerpen tot aan Zwitserland is er een *tracking & tracing* systeem ontwikkeld. Dit systeem heet MIS-Cobiva. Op dit moment is het systeem nog niet dekkend omdat nog alleen de vijf grote operators meedoen (40% van de markt). Het voordeel van deze systemen is het transparanter maken van de markt, waardoor wachttijd beperkt kan worden, maar ook beter ingeschat kan worden. Hierdoor verbetert de concurrentiepositie van de binnen- en kustvaart ten opzichte van de andere vervoersmodaliteiten.

Het verbeteren van de informatiesystemen is in het voordeel van de containerbinnenvaart. Zij hebben dus zelf in eerste instantie baat bij het ontwikkelen van dit soort systemen. In een markt met voldoende concurrentie zal de prikkel om de transparantie van vervoersbewegingen te krijgen primair moeten komen vanuit kostenbesparingen bij de binnenvaartrederijen en/of andere vervoerders zelf. Hier geldt dus wederom de eerder gehanteerde argumentatie van een verdienmodel.

Alleen als het zo zou zijn dat wegtransport een betere concurrentiepositie heeft ten opzichte van binnenvaart doordat het wegvoer meer negatieve externe effecten genereert, zodat het tarief een geflatteerd beeld geeft, dan zou er een reden kunnen zijn om overheidsbeleid te voeren gericht op het bevorderen van de concurrentiepositie van de binnenvaart. Dat overheidsbeleid zou idealiter moeten aangrijpen bij het internaliseren van de externe effecten van de verschillende modaliteiten om daarmee het speelveld gelijk te maken. Zoals eerder aangegeven bij voorstel 1 en 4: het is *second best* om de eventuele achtergestelde concurrentiepositie van de binnenvaart met subsidies voor bijvoorbeeld informatiesystemen te verbeteren.

Overigens is niet vastgesteld dat het inderdaad zo is dat het wegvervoer meer negatieve ongeprijsde effecten heeft dan binnenvaart. Op dit moment zijn bij geen van de modaliteiten alle milieukosten verdisconteerd in de vervoersprijzen. Zoals bleek in paragraaf 2.2 is het niet zo dat binnenvaart altijd milieu- of klimaatvriendelijker is dan wegvervoer. Voorts wordt de binnenvaart sector al impliciet gesubsidieerd voor eventuele milieuvoordelen, omdat de sector geheel gratis gebruik maakt van vaarwegen. Wegvervoer betaalt via de wegenbelasting en accijns voor de aanleg en het onderhoud van wegen, het spoor betaalt alleen voor onderhoud en beheer van het spoor (geen aanleg) en de binnenvaart betaalt geen van beide. Deze impliciete vormen van subsidiëring verstoren de werking van de vervoersmarkten. Het zou daarom goed zijn om zoveel mogelijk externe effecten te internaliseren (met heffingen of verhandelbare emissierechten) en tege- lijk aanleg- en onderhoudskosten van de infrastructuur in rekening te brengen bij de gebruikers.

### 3.7 Voorstel 6: Verbetering informatiesystemen tussen verladers/vervoerders in de keten

In het verlengde van het vijfde voorstel ligt het voorstel om ook de informatiesystemen tussen verladers en vervoerders in de keten te verbeteren. Door een intelligent planning en coördinatie-systeem voor containeroverslag kan de omloop van de binnenvaart langs de terminals geoptimaliseerd worden. Dit voorstel is besproken in Kolkman (2009, pp. 64-65).<sup>15</sup>

Is er een rol voor de overheid? Mogelijke redenen voor overheidsingrijpen zijn in dit geval informatieproblemen tussen vervoerders en verladers en marktmacht van de terminaloperators. Is er sprake van informatieasymmetrie? Er zijn wel informatieproblemen, maar die zijn het gevolg van een dieperliggend privaatrechtelijk contractueel probleem. Binnenvaartrederijen en terminaloperators houden vanuit strategische overwegingen soms bepaalde informatie voor elkaar achter om hun eigen processen te optimaliseren en benadelen daarmee de andere partij. Dit komt doordat de zeerederijen al hebben betaald voor de overslag naar de achterlandmodaliteiten en daarvoor geen prestatieverplichtingen overeen zijn gekomen. Een belangrijk deel van de informatieproblemen kan worden opgelost door een (andere) contractstructuur tussen marktpartijen te organiseren. Dit is echter geen taak voor de overheid. Alleen in het geval sprake zou zijn van een coördinatieprobleem, zou de overheid een faciliterende rol bij het bijeen brengen van partijen kunnen spelen (een werkconferentie o.i.d.).

In een markt met voldoende concurrentie zou de prikkel om de afstemming tussen de terminal en de binnenvaartrederij te verbeteren, primair moeten komen vanuit kostenbesparingen bij de binnenvaartrederijen en/of de terminaloperators zelf. Zij zullen namelijk geprikkeld worden door andere partijen in de keten (bijv. zeereeders) die belang hebben bij een efficiëntere binnenvaart. Dit is weer het steeds terugkomende argument van een verdienmodel.

Het marktmachtprobleem speelt mogelijk een rol omdat er slechts enkele aanbieders van terminalruimte zijn in de Rotterdamse haven en omdat binnenvaartschippers gedwongen zijn hun diensten af te nemen (ze hebben geen alternatief als het gaat om containeroverslag). Als dit leidt tot misbruik door terminaloperators kan de Nederlandse Mededingingsautoriteit of de Vervoerkamer optreden. Er is wat dat betreft dus geen extra overheidsbeleid nodig.

### 3.8 Voorstel 7: MIRT vaarwegen versneld uitvoeren (achterstallig onderhoud)

In de Nota Mobiliteit is vastgesteld dat sprake is van achterstallig onderhoud aan de rijksvaarwegen. Omdat de kwaliteit van de vaarwegen van groot belang is voor de concurrentiepositie van de binnenvaart is het belangrijk voor de sector dat dit onderhoud versneld wordt uitgevoerd.

Alvorens in te gaan op de vraag of de overheid een taak heeft als het gaat om het versnellen van het onderhoud, is het goed om eerst te bekijken waarom de overheid überhaupt een rol zou hebben bij de aanleg en het onderhoud van vaarwegen. Deze vraag is uitgebreid besproken in het

---

<sup>15</sup> Joost Kolkman (2009). *Binnenvaart en containerlogistiek*. Den Haag: Kennisinstituut voor Mobiliteitsbeleid.



SEO-rapport naar de publieke belangen bij de aanleg, het beheer en de exploitatie van weginfrastructuur.<sup>16</sup> Een soortgelijke argumentatie kan gebruikt worden in het geval van waterinfrastructuur.

Van oudsher kampen waterinfrastructuur en -gebruik met verschillende vormen van marktfalen, die de traditioneel grote rol van de overheid kunnen verklaren. Waterinfrastructuur kent schaalvoordelen<sup>17</sup>, dichtheidsvoordelen<sup>18</sup> en netwerkeffecten<sup>19</sup>, die marktmacht in de hand werken en coördinatie noodzakelijk maken. Ook zijn er externe effecten verbonden aan waterinfrastructuur: negatieve externe effecten als gevolg van landschapsdoorsnijding en positieve externe effecten voor zover regionale deelmarkten door infrastructuur beter met elkaar in verbinding worden gebracht. Tevens zijn er negatieve externe effecten verbonden aan het gebruik van waterinfrastructuur, zoals geluidsoverlast en de uitstoot van schadelijke stoffen. Voor het bestrijden van externe gebruiksgelateerde effecten kunnen heffingen en verhandelbare emissierechten worden ingezet.

Belangrijk zijn echter ook de positieve effecten van de vaarwegen in het kader van management van de Nederlandse waterhuishouding (bijv. in het kader van het tegengaan van overstromingen, het leveren van drinkwater etc.). Een belangrijk deel van deze effecten – de positieve *externe* effecten – zijn moeilijk terug te verdienen door een private waterbeheerder. Dit rechtvaardigt bemoeienis van de overheid met de aanleg en het onderhoud van de waterwegen.

Waterwegen zijn echter, zeker voor goederenvervoer, geen publiek goed in economische zin: door voortschrijdende techniek is het steeds beter mogelijk het gebruik te beprijzen en zo *free riding* te voorkomen. Met tolhuisjes kan het gebruik van vaarwegen – desgewenst variabel naar tijd, plaats en vaartuigtype – worden beprijsd. Daarmee wordt de rol van de overheid als subsidieverstrekker voor en producent van weginfrastructuur minder vanzelfsprekend. Private partijen die slim kunnen en mogen<sup>20</sup> beprijzen, kunnen ook zonder overheidsingrijpen overgaan tot de aanleg en onderhoud van vaarwegen.

Onvolledige informatie over de betalingsbereidheid van gebruikers en eventuele politieke of juridische grenzen aan prijsdiscriminatie, beperken echter de mogelijkheden voor een vaarwegbeheerder de gebruiksheffingen perfect te differentiëren tussen gebruikers. Enerzijds betekent dit dat gebruikers gemiddeld een hogere betalingsbereidheid voor het vaarweggebruik hebben dan wat zij daadwerkelijk moeten betalen. Met andere woorden: er is een consumentensurplus en het bestaan van dit surplus kan ertoe leiden dat vaarwegen die maatschappelijke gezien een goede investering zijn, voor de exploitant onrendabel zijn. Gedeeltelijke financiering van vaarwegen (de onrendabele top en voor zover sprake is van positieve externe effecten) uit algemene middelen is

---

<sup>16</sup> Bert Hof, Joost Poort en Barbara Baarsma (2007). *Wegen van publiek belang*. SEO-rapport nr. 997. Amsterdam: SEO Economisch Onderzoek.

<sup>17</sup> Schaalvoordelen treden op als de aanleg van een twee keer zo brede of twee keer zo lange vaarweg minder dan tweemaal zo duur als de aanleg van een smalle cq. korte vaarweg.

<sup>18</sup> Dichtheidsvoordelen treden op als de aanlegkosten per gebruiker dalen als het aantal gebruikers toeneemt.

<sup>19</sup> De aanleg van een vaarweg tussen twee steden kan de waarde van vaarwegen elders vergroten. Dit is een variant van een netwerkeffect: de toevoeging van een extra schakel in een netwerk vergroot de waarde van de bestaande schakels.

<sup>20</sup> Als gevolg van de Akte van Mannheim is het nu niet toegestaan om tol te heffen aan de binnenvaart voor het gebruik van vaarwegen.

dan optimaal. Anderzijds leidt imperfecte prijsdifferentiatie tot vraaguitval wat resulteert in een welvaartsverlies.<sup>21</sup>

Omgekeerd zou marktmacht bij private wegexploitatie ook kunnen leiden tot overwinsten en onnodig veel vraaguitval. Prijsregulering is dan een mogelijkheid om de vraaguitval en dus het welvaartverlies te beperken. In de praktijk kan een combinatie van prijsregulering en subsidiëring van de onrendabele top de welvaarts optimale uitkomst opleveren.

Terugkerend naar het zevende voorstel – versneld achterstallig onderhoud aan de vaarwegen uitvoeren – geldt dat de prikkelstructuur ook hier zijn werk doet. De binnenvaart heeft op zich zelf direct voordeel bij goed onderhouden vaarwegen, en het ligt dus voor de hand dat de sector dit zelf regelt met de eigenaar van de vaarwegen. Zoals hierboven beschreven kan dat een private beheerder zijn, maar in de praktijk is dat meestal de overheid. De sector zou het versnelde onderhoud via bijvoorbeeld tol of een andere heffingsvorm kunnen betalen. Voor zover sprake is van een coördinatieprobleem als gevolg van hoge transactie- en overlegkosten tussen verschillende overheden en regionale spelers kan de rijksoverheid een coördinerende rol op zich nemen .

### 3.9 Voorstel 8: Versterken internationaal netwerk *in-land* terminals

In Nederland is reeds een netwerk van landinwaarts gelegen overslaghavens beschikbaar. In het buitenland is dat nog lang niet altijd het geval. Omdat het voor de concurrentiepositie van de binnenvaart positief is als het achterland goed bereikbaar is voor de schepen, heeft de sector baat bij het in Europees verband aanpakken van de knelpunten in de internationale vaarweginfrastructuur.

Stel de overheid bemoeit zich niet met het opzetten van een internationaal netwerk, wordt het gebrek aan een internationaal netwerk van *inland* terminals dan niet opgelost? Waarschijnlijk wel. Immers de binnenvaart heeft zelf voldoende prikkels om dit te regelen. Zonder overheden zou er ook geen ruimtelijk ordeningsbeleid en ander beleid zijn dat de aanleg van een netwerk in de weg staat. In de praktijk is er echter wel ruimtelijk ordeningsbeleid dat ook nog eens sterk kan verschillen tussen landen. De rol van de overheid bestaat dan uit het tegengaan van dit overheidsfalen door aan internationaal overleg mee te doen. Het ligt echter voor de hand dat de binnenvaart zelf ook een afvaardiging laat deelnemen aan de internationale coördinatie en zo in ieder geval een deel van kosten voor zijn rekening neemt (analoog aan de argumentatie bij voorstel 3). De sector heeft zelf immers het meeste baat bij die coördinatie.

---

<sup>21</sup> Toelichting: Bij elke uniforme prijs boven de marginale kosten, worden potentiële waterweggebruikers afgeschrikt. Zij zien af van de reis, terwijl ze wel bereid waren geweest de marginale kosten te betalen. Deze vraaguitval impliceert een welvaartsverlies. Hoe groter het verschil tussen de prijs en de marginale kosten, hoe ernstiger deze allocatieve inefficiëntie. Dit gaat echter niet op wanneer de aanbieder met marktmacht in staat is de gebruikers te differentiëren naar hun betalingsbereidheid. Het is immers ook in zijn belang om vraaguitval te voorkomen van gebruikers die wel bereid zouden zijn de marginale kosten te betalen. Wanneer de aanbieder in staat zou zijn tot perfecte prijsdiscriminatie tussen gebruikers, zou allocatieve inefficiëntie geen rol spelen. In de praktijk zijn er echter altijd beperkingen aan de mogelijkheden voor prijsdiscriminatie, omdat de monopolist geen volledige informatie heeft over de beweegredenen en betalingsbereidheid van de waterweggebruikers.

### 3.10 Voorstel 9: Duurzaamheid voor consument steeds belangrijker

De vraag naar producten en diensten vergroent. Deze verandering in voorkeuren van consumenten biedt een prikkel voor de binnenvaart om de sector milieuvriendelijker te maken. Dat is niet alleen een kwestie van reputatie, maar ook van wel begrepen eigenbelang. Als gevolg van klimaatverandering veranderen neerslagpatronen en kan de waterstand steeds sterker veranderen. Met name laag water is problematisch voor (grotere) vaartuigen. De belangrijkste manier om zuiniger en schoner te worden, ligt in de optimaliseren van beladingsgraad en schaal en het gebruik van schonere technologie. Om dat laatste te bevorderen heeft de overheid een innovatieprogramma opgezet voor de binnenvaart om te zorgen dat schonere en zuinigere scheepsmotoren worden aangeschaft. Dit beleid hangt ook samen met het feit dat de binnenvaart achterloopt op wegvervoer met betrekking tot de implementatie van schone technologie.

Is zo'n innovatieprogramma van de overheid nodig? Zou de binnenvaart ook zonder overheidsingrijpen steeds schoner en zuiniger worden? Bij wijze van voorbeeld werken we deze vraag wat uitgebreider met de methodiek uit paragraaf 3.1 uit. We hanteren hierbij het perspectief van de binnenvaart als afnemer van schone motoren (heeft de binnenvaart voldoende prikkels om te investeren in schone motoren?), en beschouwen pas bij een beoordeling van de dynamische efficiëntie het perspectief van de aanbieder van schone motoren (de innovator).

#### Faalt de markt?

*Zijn er problemen op het gebied van te weinig concurrentie?*

De markt voor het aanbod en ontwikkeling van scheepsmotoren is internationaal. Er is weliswaar geen sprake van een monopolie maar volkomen concurrentie bestaat er evenmin. Dit omdat er slechts enkele grote fabrikanten zijn. Er wordt wel gesteld dat er een tekort aan schone motoren op de wereldmarkt bestaat.<sup>22</sup> Is dit wel zo? Is de betalingsbereidheid voor schone motoren niet te laag? Wanneer er sprake is van te weinig aanbod om de behoefte te vervullen rijst de vraag: waarom? Is dit een capaciteitsprobleem? Is er sprake van kartelvorming? De oorzaak, of in ieder geval een deel hiervan, wordt gezocht in het feit dat voor elk land specifieke scheepsmotoren geproduceerd moeten worden (met andere specificaties) waardoor de afzonderlijke markten 'te klein' zouden worden. Er is kennelijk een concurrentieprobleem dat het gevolg is van overheidsingrijpen (de per land afwijkende normen). Dit zou dan neerkomen op overheidsfalen dat als volgt opgelost kan worden: generieke normen tussen landen en het liefst ook tussen vervoersmodaliteiten vergroot het aanbod van motoren en werkt daarom prijsdempend waardoor ook de bereidwilligheid onder schippers om die motoren aan te schaffen vergroot en dus de reductiedoelstelling dichterbij komt.

*Is sprake van externe effecten?*

De lusten van schonere lucht als gevolg van het gebruik van schonere motoren in de binnenvaart zijn het grootst voor de omwonenden van vaarwegen en havens. De lasten liggen echter bij de schippers die de motor moeten aanschaffen. Schippers hebben vanuit welvaartspectief een te beperkte prikkel om in schone motoren te investeren. Dat betekent dat er een rol ligt voor de

---

<sup>22</sup> Bron: gesprekken met het ministerie van V&W in 2007.

overheid. Hoe veelomvattend die rol is hangt af van de prikkels in de markt die er zijn om het externe effect deels te internaliseren. Dat kan via het reputatiemechanisme.

Wat is de drijfveer van de binnenvaart om, ervan uitgaande dat er geen overheid in het spel is, te switchen naar schonere motoren? Binnenvaart concurreert met andere vervoersmodaliteiten. Als het imago van de binnenvaart als schone vervoerswijze wat achter raakt bij de andere modaliteiten, kan dat een prikkel opleveren voor de binnenvaart om schone motoren aan te schaffen. In de situatie waarin een onderneming marktaandeel verliest door achterblijvende milieuprestaties zou de markt dus (deels) een oplossing kunnen aandragen. Dit zal waarschijnlijk onvoldoende werken omdat de voorkeuren nog onvoldoende vergroend zijn. In de binnenvaart wordt hoofdzakelijk op prijs geconcurrereerd en niet op milieuvriendelijkheid. Milieuvriendelijkheid kan dus niet terugverdiend worden in termen van meer marktaandeel (ten opzichte van andere vervoersmodaliteiten). Hier komt tevens een dominante rol van de verlader in het zoeklicht: deze bepaalt in hoge mate wat er in de binnenvaart gebeurt. Eventueel is het wel zo dat verladers een milieuvriendelijke schipper eerder een vracht voor de terugweg aanbieden, waardoor een grotere beladingsgraad resulteert voor schonere schepen.

Een variatie hierop is dat een beperkte groep binnenvaartschippers verwacht zich te kunnen onderscheiden ten opzichte van andere binnenvaartschippers door een milieuvriendelijk imago op te bouwen en uit te stralen (middels bijv. een certificaat). Deze gecertificeerde schippers trekken dan marktaandeel naar zich toe door lading weg te halen bij de andere schippers (concurrentie op markt voor binnenvaart en niet tussen verschillende vervoersmodaliteiten). Waarschijnlijk is de markt nog niet zo ver dat certificering en de bijbehorende investeringen in technologie zich terugbetalen.

Resumerend wordt gesteld dat er geen sprake is van verbetering van de concurrentiepositie door schonere motoren. De ondernemer (schipper) kiest er niet voor en ook een kostenbesparing op de lange termijn is er niet of nauwelijks. Dit wordt gestaafd door ervaring uit het verleden: tot 2002 is er geen enkele schipper geweest die, zonder het bestaan van normen, een schonere motor heeft aangeschaft.

Ten tweede bestaat er een verschil tussen wat de binnenvaart zegt te willen (vooral bij monde van brancheorganisaties) en de reden waarom ze dat zegt (politiek wisselgeld in plaats van een schoner imago). Wellicht is een deel van dit probleem dat de helft van de binnenvaart niet georganiseerd is. Het zouden dus in hoofdzaak de brancheorganisaties zijn die naar schonere motoren toe willen, en niet de ondernemer.

Ten derde is er nog geen sprake van ketenverantwoordelijkheid. De afnemer van de binnenvaartdiensten denkt vooralsnog niet of nauwelijks na over de milieuvriendelijkheid van de binnenvaartdiensten. Daar waar voor veiligheid *naming and shaming* (via mediaberichten over een ramp met lading), werkt dit (nog) niet voor milieuvriendelijkheid. Indien de klanten van verladers<sup>23</sup> milieuvriendelijkheid eisen, zou de markt als vanzelf een deel van het externe effect internaliseren.

---

<sup>23</sup> Denk aan: Albert Heijn als afnemer van landbouwindustrieproducten, een energiebedrijf als afnemer van brandstof, een aannemer als afnemer van bouwmaterialen.

Slotsom: Indien een schoon imago zich niet terugverdiend op de markt, kan de overheid de onrendabele top (mee)financieren.

*Is sprake van publieke goederen?*

Er zijn in deze innovatiecasus geen publieke goederen in het spel.

*Is sprake van informatieproblemen*

Centraal bij de vraag of er informatieproblemen bestaan, is hoe iemand kan weten of een schip een schone of 'vuile' motor heeft. Informatieproblemen kunnen optreden tussen:

- Omwonenden en schippers: De gedupeerde van luchtverontreiniging kan vaststellen of er sprake is van een 'schoon' dan wel 'vuil' schip dat langs vaart (dit is een collectief informatieprobleem);
- Verladere en schippers: De klant die de binnenvaart inschakelt kan dit niet weten;
- Schippers en motorfabrikanten: Zelfs de schipper zelf kan het niet zeker weten en moet afgaan op het verhaal van de fabrikant. Het lijkt echter aannemelijk dat de fabrikant van de schone motor een sterke prikkel heeft om juiste en volledige informatie te verschaffen. Het is immers een belangrijk verkoopargument en, gezien de sterke focus op prijs, rondt onontbeerlijk wanneer de prijs van de motor 'bovengemiddeld' is.

Het informatieprobleem lijkt kortom door de hele keten aanwezig. Ketenvaantwoordelijkheid kan ook hier een rol spelen. Deze informatieproblemen nopen alleen dan tot overheidsingrijpen indien de partij met de meeste informatie geen prikkel heeft om de juiste en volledige informatie bloot te geven. Zowel de schipper met een schone motor als de fabrikant van schone motoren hebben deze prikkel en in dat geval kan de rol van de overheid dan ook beperkt zijn. Bij het collectieve informatieprobleem is dat anders.

*Zijn er prohibitief hoge transactiekosten?*

De eerder aangestipte kwestie van omwonenden (namelijk dat deze gedupeerd worden door de slechte luchtkwaliteit en niet kunnen weten of het schip een schone motor heeft) is een treffende illustratie van marktfalen door te hoge transactiekosten. De omwonende kan immers niet individueel 'schadeloosstelling' claimen (gecompenseerd worden) voor iedere keer dat zijn/haar welvaart wordt aangetast door een langsvarend, vervuilend schip. Daarbij komt nog dat een belangrijk deel van de uitstoot effecten heeft die over een veel groter publiek uitspreiden en ook pas later in de tijd optreden (klimaat effecten). Het is efficiënter dat dit collectief gebeurt door eisen te stellen aan de minimale milieuvriendelijkheid van scheepsmotoren.

Er is in dit verband nog een extra argument voor overheidsingrijpen. Stel dat de markt (binnenvaart) zelf een norm op zou stellen, zou zij dat dan op internationaal niveau kunnen doen? Zijn de branches goed genoeg georganiseerd om dat te kunnen faciliteren? Indien dat niet het geval is, is er de kans dat de transactiekosten te hoog zijn en dat er geen overleg over een internationale standaard tot stand komt. Indien de organisatiegraad in Nederland wel genoeg is om een nationale standaard af te spreken, bestaat de kans dat deze standaard te laag is omdat gevreesd wordt dat de internationale concurrentiepositie wordt aangetast. Er kan dus – vanuit dit transactiekostenargument en gebrek aan prikkel voor een voldoende hoge standaard – een argument voor overheidsingrijpen worden ontleend.

De overheid zou een deel van de overlegkosten om internationale harmonisatie te bewerkstelligen kunnen dragen, mits het klopt dat de binnenvaart betere milieuprestaties levert dan wegvervoer. Als het wegvervoer niet schoner is, ligt het voor de hand dat de overheid de kosten van het internationale lobbywerk doorrekent aan de sector.

*Is er sprake van problemen m.b.t. dynamische efficiëntie (investering en innovatie)?*

Er is sprake van dynamische inefficiëntie als de markt te weinig aanbod van en vraag naar schonere motoren genereert. De overwegingen aan de vraagzijde zijn hierboven aan de orde gekomen (het perspectief van de binnenvaart). Even belangrijk is echter het perspectief van de aanbieder van schone motoren: zijn er wel genoeg prikkels om te innoveren? In Box 2 staat een bondige algemene analyse van marktfalen dat kan leiden tot een gebrek aan innovaties. Voor het onderhavige geval van schone scheepsmotoren spelen met name weglekkende baten van een innovatie naar andere aanbieders (positieve externe effecten) en moeilijke toegang tot kapitaal vanwege marktmacht op de kapitaalmarkt. De positieve externe effecten worden afgedekt met het intellectueel eigendomsrecht en als het goed is, houdt de NMa toezicht op de concurrentie in de kapitaalmarkt. Indien in de praktijk financieringsproblemen bestaan, zou overheidssubsidiëring voor de ontwikkeling van nieuwe kennis en technieken legitiem kunnen zijn (zoals uit Box 2 blijkt is het over het algemeen niet nodig om de verspreiding van de innovatie te subsidiëren). Echter, omdat de financieringsproblemen bij de binnenvaart dezelfde oorzaak hebben als op andere markten – namelijk gebrekkige concurrentie op de kapitaalmarkt – is er geen reden om specifiek innovatiebeleid voor de binnenvaart te voeren. Sterker nog: door het innovatiebeleid over verschillende potjes te verdelen elk met een ander loket en een set regels, wordt overheidsfalen gecreëerd en worden schaal- en synergievoordelen in de uitvoering teniet gedaan.

### Zijn er politieke motieven voor overheidsingrijpen?

Levert de markt een politiek onwenselijke herverdeling op? Er is, buiten het externe effect van luchtvervuiling (het compenseren van gedupeerde omwonenden), geen sprake van een herverdelingsaspect aan deze innovatiecasus.

Wat is schoon genoeg? Bij de vraag of de overheid erop vertrouwt dat private partijen een emissienorm zullen stellen die streng genoeg is (paternalistische overwegingen), komt wederom naar voren dat de helft van de branche niet georganiseerd is en dat daarom de premisse van een alternatief regulerend orgaan voor de overheid een onjuiste is. Bovendien vereisen de Europees opgelegde normen dat alle brancheorganisaties in Europa zouden moeten samenwerken om tot één norm te komen. Dit lijkt in de praktijk onwaarschijnlijk. De overheid is waarschijnlijk beter in staat informatie boven tafel te krijgen dan brancheorganisaties (o.a. informatie over andere sectoren) en geniet een groter draagvlak dan de brancheorganisaties (te meer omdat de helft niet hierbij is aangesloten).

### Zijn er beperkingen door bestaand overheidsingrijpen?

Veel nieuw overheidsbeleid is een reactie op eerder beleid in dezelfde sector of andere terreinen. Is er bij deze taak sprake van dat dit (ook) een reactie op bestaand overheidsingrijpen? In dit geval is er alleen overheidsfalen als gevolg van de verschillende reguleringsregimes ten aanzien van duurzaamheid in verschillende landen (zie hierboven bij bespreking concurrentiebeperkingen).

### Box 2: Algemene analyse marktfalen bij innovaties

Overheidsingrijpen ter bevordering van innovatie is economisch gezien legitiem, omdat de markt faalt. De marktfalens die mogelijk een rol spelen zijn:

*Met betrekking tot 'te weinig innovatie':*

- Externe effecten: kennis *spill-over* effecten en eventuele overige *spill-over* effecten: Ten eerste is sprake van kennis *spill-over* effecten, waardoor de maatschappelijke baten van innovatie groter zijn dan de private baten. Daarom heeft de overheid intellectueel eigendomsrecht opgesteld. Zonder deze rechten komt nieuwe kennis zonder compensatie voor de innovator, dus gratis, beschikbaar voor andere bedrijven waardoor de prikkel om te innoveren afneemt en de prikkel om zich als freerider te gedragen toeneemt. Deze rechten kunnen dergelijke *spill-overs* echter niet geheel voorkomen.
- Marktmacht op de kapitaalmarkt: Het kan zo zijn dat fricties in de vermogensmarkt de toegang tot financiering voor innoverende bedrijven beperken, waardoor initiatieven voor innovatie ondermijnd worden. Deze fricties ontstaan door de te grote marktmacht van banken (die is ontstaan door de sterke concentratie) en door het gebrek aan toetreding van kredietverleners die op kleine bedrijven zijn gericht. Het overheidsbeleid zou dan gericht moeten zijn op het aanpakken van de falende vermogensmarkt en niet op subsidiëring van innovatoren.

*Met betrekking tot 'te weinig diffusie van gerealiseerde innovaties':*

- Imperfekte informatie: de markt is nog onbekend met de alle mogelijkheden van de innovatie en is daardoor niet snel geneigd om innovaties over te nemen of aan te passen en te verbeteren voor eigen gebruik. Dit is echter geen echt marktfalen; overheidsbeleid is dan ook niet nodig. Bedrijven zijn in beginsel in staat om zich beter te informeren over mogelijke innovaties dan zij nu doen. Het feit dat zij dit vaak niet doen, kan voortkomen uit een marktconforme afweging van transactiekosten tegen (potentiële) innovatiebaten. Als er sprake is van marktimperfecties, is het overigens de vraag of de overheid deze informatie beter kan geven of dat ze met subsidies de bedrijven kan aanzetten de informatieverschaffing te verbeteren (bedrijven hebben immers een sterke prikkel om zelf goede informatie over hun producten aan potentiële klanten te verstrekken).
- Netwerkexternaliteiten; de maatschappelijke waarde van innovatie hangt af van het aantal gebruikers van de innovatie; er is daarom een prikkel om te wachten tot er complementaire innovaties zijn. Dit is inderdaad een marktfalen dat mogelijk met overheidsingrijpen gecorrigeerd kan worden. Zo zou de overheid met subsidies of andere instrumenten de complementaire innovaties kunnen stimuleren.
- Marktmacht innovator (gebrek aan concurrentie); een succesvolle innovator heeft een concurrentievoordeel ten opzichte van zijn concurrenten (bijv. een nieuw product of lagere kosten). Hij zal aanvankelijk de prijs hoog zetten. Daardoor zal het geïnnoveerde product aanvankelijk weinig worden afgenomen. Pas later als de prijs zakt wordt het product breder afgenomen. Dit is echter geen als reden voor innovatiebeleid (zoals bijv. subsidies om de prijs aanvankelijk lager te zetten). Deze prijszetting hangt samen met marktmacht (gebrek aan concurrentie) en het ligt dan ook meer voor de hand om die marktmacht kritisch te bekijken (zonder marktmacht is er geen te hoge prijszetting mogelijk en is er dus ook geen mitigerende subsidie o.i.d. nodig).
- *First-moveradvantage*: door een innovatie kunnen eerdere producten verouderd raken. Snelle verspreiding van een innovatie is erg aantrekkelijk uit het perspectief van de innovator, maar niet noodzakelijk vanuit een maatschappelijk perspectief. De private afwegingen kunnen dan vanuit maatschappelijk oogpunt dus suboptimaal zijn. Ook dit is niet direct een marktfalen; de consument is immers niet verplicht om steeds de nieuwste versie aan te schaffen en alleen die consument die waarde hecht aan de nieuwste kwaliteit zal de innovatie aanschaffen.

Bron: SEO Economisch Onderzoek



## Resumerend

Vanwege de aan binnenvaart verbonden negatieve externe effecten is er reden om de ontwikkeling van schone technologie te stimuleren. Omdat de milieu-eisen op dit moment verder gaan dan de voorkeuren van klanten, is het voor binnenvaartschippers nog niet rendabel om in de duurderre, schonere motoren te investeren (bovendien zijn in veel gevallen de oude scheepsmotoren nog niet economisch afgeschreven; scheepsmotoren gaan tientallen jaren mee). In plaats van de vraag naar schone motoren te subsidiëren wat nu gebeurt, is het beter om over gehele linie van vervoersmodaliteiten de externe effecten te internaliseren en infrastructuurkosten in rekening te brengen zodat een *level playing field* ontstaat.

### 3.11 Voorstel 10: Ontwikkeling *secure lanes* binnenvaart

Een andere belangrijke concurrentieparameter is de veiligheid van de binnenvaart. Op dit punt scoort de binnen- en kustvaart al relatief goed, maar het kan beter door ontwikkeling van *secure lanes*. Dit betreft een gecertificeerd controlesysteem op binnenlandse containerterminals en de binnenvaartschepen die de containers van daaruit naar de zeeterminals varen. Het doel is de kans te verminderen op terreuraanslagen via containers. In het sectorblad de Schuttevaer van 13 maart 2009 staat te lezen dat een van de lastigste kanten bij het garanderen van de *security* van een container de verzegeling is: “Alleen een gecertificeerde verzegeling kan de garantie geven dat de inhoud overeenkomt met die op de ladingpapieren. Idealiter moet de container meteen na het vullen door de verlader worden verzegeld. In de praktijk gaat het echter vaak anders. Per vrachtwagen aangevoerde containers komen regelmatig onverzegeld aan op de terminals. De zegels zijn dan los meegegeven aan de chauffeurs. [...] Fraude met de verzegeling op het traject dat de container per binnenschip aflegt is echter relatief makkelijk uit te sluiten. Er wordt met eigenaars of vast personeel gevaren dat aan boord woont, wat het moeilijk maakt voor vreemden om ongemerkt aan boord te komen. Containers kunnen op schepen bovendien met de deuren naar elkaar toe staan. Wanneer de douane overtuigd is van de *security* in een logistieke keten, zal ze die containers minder controleren.”<sup>24</sup>

De *secure lane* maakt het mogelijk douanecontroles van deze containers in zeehavens te minimaliseren en een snelle overslag van binnen- naar zeevaart te garanderen. Dat versterkt de concurrentiepositie van de binnenvaart ten opzichte van het weg- en spoorvervoer.

Ook zonder overheid heeft de sector voldoende prikkels om dit veiligheidsaspect te regelen. De argumentatie daarbij is hetzelfde als bij voorstel 1 en . Er is een verdienmodel omdat de efficiëntiewinsten van snellere overslag gebruikte kunnen worden om (in ieder geval deels) de investeringen te betalen. De overheid kan een faciliterende rol spelen om de betrokken overheidsdiensten het mandaat te geven mee te werken aan dit certificeringssysteem.

---

<sup>24</sup> <http://www.schuttevaer.nl/nieuws/actueel/nid10627-secure-lane-versterkt-positie-binnenvaart.html>



### 3.12 Overzicht

De A15 slibt dicht. Tegelijk neemt de aan- en doorvoer van containers naar en via de Rotterdamse haven toe. Hoe kan *short-sea shipping* (kustvaart) en binnenvaart worden ingezet om de containers in het achterland te krijgen? En welke rol heeft de overheid bij het realiseren van die oplossingen?

Uit de beoordeling van de in fase 2 verzamelde tien voorstellen blijkt dat de rol de overheid bij het realiseren ervan vrij beperkt is. Een deel van de voorstellen is reeds in gang gezet, waarbij het Havenbedrijf Rotterdam een belangrijke rol speelt. De rol van de overheid bestaat veelal uit het stroomlijnen van procedures en het mitigeren van administratieve drempels en lasten. Economen spreken van het verminderen van overheidsfalen. Figuur 2 geeft een overzicht van de rol die de overheid zou hebben bij de uitvoering van elk van de tien voorstellen.

Figuur 2: Rol overheid bij realisatie tien voorstellen is beperkt

Voorstel	Rol overheid
1. <b>Ontwikkeling container transferia</b>	Het Havenbedrijf kan investeringen in de transferia terugverdienen. Wel kan de overheid de procedures in het ruimtelijk orderingsbeleid zo transparant en soepel mogelijk maken (met één loket en een duidelijk tijdpad). Verder heeft de overheid – indien er geen tolwegen mogen zijn – een rol bij de aanleg en financiering van de aansluiting van het transferium op het wegennet.
2. <b>Modal shift ambitie Tweede Maasvlakte</b>	De terminaloperator heeft een prikkel om te investeren in efficiëntere overslagcapaciteit. Het Havenbedrijf heeft ook een prikkel om in de contracten voor grondafgifte bindende afspraken te maken met terminaloperators over een efficiënte inpassing van capaciteit voor de binnen- en kustvaart. Indien nodig heeft de overheid een rol bij het handhaven van deze contractuele afspraken tussen Havenbedrijf en terminaloperator.
3. <b>Meer transshipment (sea-sea overslag)</b>	Het huidige overheidsbeleid belemmert de vrije handel van containers. De rol van de overheid is in dit geval het stroomlijnen en verminderen van administratieve procedures rond door de overheid uitgevaardigde regels en het harmoniseren van internationale reguleringsverschillen die handel in de weg staan.
4. <b>Ontwikkeling extended gates</b>	Om de business case van het opzetten van <i>extended gates</i> sluitend te krijgen, kan het noodzakelijk zijn om positieve externe effecten (het wordt door de <i>extended gates</i> immers elders minder druk in havens en op autowegen) te beprijken. Het meest efficiënt kan dit gebeuren met tolwegen of kilometerbeprijzing, een <i>second best</i> optie is een subsidie ter grootte van de weglekkende baten van de <i>extended gates</i> .
5. <b>Verbetering informatiesystemen in voer/vaartuigen</b>	Hier geldt hetzelfde als bij voorstel 4: overheidsbeleid is alleen aan de orde als de binnenvaart minder negatieve externe effecten genereert dan wegvervoer. De <i>first best</i> optie is dan om de negatieve milieueffecten van wegvervoer beter te beprijken.
6. <b>Verbetering informatiestroom tussen verladers/ vervoerders en in de keten</b>	De oplossing ligt in handen van de sector zelf: andere contractuele afspraken voorkomen dat informatie niet gedeeld wordt. De overheid (meer precies: de NMa) heeft een rol als terminaloperators in de zeehaven misbruik zouden maken van hun economische machtspositie.
7. <b>MIRT vaarwegen versneld uitvoeren (achterstallig onderhoud)</b>	Het ligt voor de hand om in ieder geval een deel van het (achterstallig) onderhoud door de sector zelf te laten bekostigen. Vanwege transactie- en overlegkosten bij het uitvoeren van achterstallig onderhoud kan het nuttig zijn de overheid de rol van coördinator te geven. In de praktijk is het vanwege de Akte van Mannheim echter niet mogelijk om de waterweggebruiker te laten betalen.
8. <b>Versterken internationaal netwerk inland terminals</b>	De overheid zou een deel van de overlegkosten om internationale harmonisatie te bewerkstelligen – die nodig is om het internationale netwerk te versterken – kunnen dragen, mits het zo is dat de binnenvaart betere milieuprestaties levert dan wegvervoer. Als het wegvervoer niet schoner is, ligt het voor de hand dat de overheid de kosten van het internationale lobbywerk doorrekent aan de sector.
9. <b>Duurzaamheid voor consument steeds belangrijker</b>	De overheid zou zich – in een poging het aanbod van schone, niet te dure motoren te bevorderen – met de sector kunnen inzetten voor generieke normen voor (scheeps)motoren tussen landen en het liefst ook tussen vervoersmodaliteiten. Verder heeft de overheid vanwege de hoge transactiekosten om als (slecht georganiseerde) sector tot een norm te komen, een rol bij het stellen van normen (wat is schoon genoeg?).  Indien een schoon imago zich niet terugverdient op de markt, kan de overheid de onrendabele top meefinancieren. De ontwikkeling van schone motoren hoeft in principe niet gesubsidieerd te worden, dat is alleen een optie als sprake is van marktmacht op de kapitaalmarkt waardoor het moeilijk is om aan kapitaal te komen. Effectief optreden van de NMa is daarbij overigens de <i>first best</i> optie. Aansluiting bij een algemene innovatiepot is <i>second best</i> , maar een specifieke regeling voor de binnenvaart is geen goed idee.
10. <b>Ontwikkeling secure lanes binnenvaart</b>	Ook zonder overheid heeft de sector voldoende prikkels om dit veiligheidsaspect te regelen. De overheid kan een faciliterende rol spelen om de betrokken overheidsdiensten het mandaat te geven mee te werken aan dit certificeringssysteem.

Bron: SEO Economisch Onderzoek





# seo economisch onderzoek

Roetersstraat 29 . 1018 WB Amsterdam . T (+31) 20 525 16 30 . F (+31) 20 525 16 86 . [www.seo.nl](http://www.seo.nl)