

Vergaderjaar 2022–2023

31 409

Zee- en binnenvaart

Nr. 400

BRIEF VAN DE MINISTER VAN INFRASTRUCTUUR EN WATERSTAAT

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 18 april 2023

Hierbij bied ik u het onderzoeksrapport «De effecten van het aflopen van de langlopende overgangsbepalingen in ES-TRIN (2035/2041)» van Erasmus UPT en Panteia aan.

Aanleiding voor dit onderzoek is een toezegging van mijn ambtsvoorganger in een brief aan de Tweede Kamer om onderzoek te laten uitvoeren naar technische voorschriften voor binnenschepen die pas vanaf 2035 in werking treden, en naar oplossingen voor mogelijke knelpunten.¹

Dit onderzoek is een beoordeling van de effecten vanwege het aflopen van de overgangstermijnen voor bestaande schepen vanaf 1 januari 2035 op het vaargebied van de Rijn en vanaf 30 december 2049 op het vaargebied buiten de Rijn. Daarnaast brengt het onderzoek oplossingen in beeld voor mogelijke knelpunten voor bestaande schepen die het gevolg zijn van het moeten voldoen aan de technische voorschriften. Deze overgangstermijnen betreffen eisen die in het verleden bij nieuwbouw gesteld werden, maar waarbij de toen bestaande vloot werd uitgezonderd. Na intensief onderzoek en onderhandelingen zijn voor al deze bepalingen in 2003 termijnen vastgelegd waarop deze eisen ook voor de bestaande vloot gaan gelden. Inmiddels zijn er al vanaf 2010 een aantal in werking getreden.

Het belang van dit onderzoek blijkt ook uit de relatie die in de Kamerbrief over de toekomst van de binnenvaart wordt gelegd tussen het belang dat verladers en bevrachters toekennen aan kleine schepen en de gevolgen van het aflopen van de overgangstermijnen voor technische voorschriften vanaf 2035 voor met name deze kleine schepen.² In de recente Kamerbrieven met antwoorden op de Kamervragen van het lid Van Haga naar

¹ Kamerstuk 31 409, nr. 94, p. 4.

² Kamerstuk 31 409, nr. 373.

aanleiding van het bericht over nieuwe CCR-eisen voor de binnenvaart³ en het lid Koerhuis naar aanleiding van het bericht dat het bijna niet meer rendabel is om als binnenvaartschipper te varen⁴, is ook toegezegd uw Kamer in het voorjaar van 2023 te informeren over de resultaten van dit onderzoek.

Onderzoek

In het onderzoek worden de volgende onderzoeksvragen behandeld:

1. Welke overgangsbepalingen met aflooptdatum 2035/2041 geven problemen?
2. Wat is het effect van het aflopen van deze overgangsbepalingen op het aantal schepen, de beschikbare vervoerscapaciteit en de bevaarbaarheid van de vaarwegen?
3. Leidt het aflopen van de overgangsbepalingen bij ongewijzigd beleid tot knelpunten, zo ja welke? Wanneer zullen deze knelpunten zich naar verwachting (gaan) voordoen en tot welke economische schade kunnen ze leiden en voor wie?
4. Welke oplossingen zijn denkbaar voor de gesignaleerde knelpunten en wat is ervoor nodig om deze oplossingen te realiseren (handelingsperspectief) en welk tijdpad hoort daarbij?

Voor het beantwoorden van de onderzoeksvragen zijn verschillende activiteiten uitgevoerd, namelijk deskresearch, interviews met partijen uit de sector en een workshop met onafhankelijke experts.

Naast de beantwoording van de onderzoeksvragen geven de onderzoekers diverse oplossingsrichtingen mee en een handelingsperspectief voor het Ministerie van IenW. Hieronder wordt kort stil gestaan bij enkele bevindingen van de onderzoekers en een aantal suggesties die in het onderzoeksrapport worden gedaan.

In het onderzoek wordt geconstateerd dat het aantal kleine schepen (CEMT-klassen I t/m III) al jaren terug loopt en dat naar verwachting zal blijven doen. De oorzaken voor het teruglopen van de kleine schepen zijn meerledig: de leeftijdsstructuur van de ondernemers (veel tegen de pensioengerechtigde leeftijd), de technische staat van het vaartuig in relatie tot de vereiste investeringen (bijvoorbeeld als gevolg van overgangsbepalingen), maar ook economische en ruimtelijke factoren waardoor de vraag naar vervoer met kleine schepen is afgenomen. Er spelen aldus meerdere ontwikkelingen in de sector waardoor het aantal kleine schepen afneemt en het aflopen van de langlopende overgangsbepalingen is daar één van.

Het wegvallen van de kleine binnenvaart zal volgens de onderzoekers betekenen dat verladers zullen kiezen voor een andere vervoerwijze – voor de weg of het spoor – of zullen kiezen voor een alternatieve logistieke structuur: het instellen van een hub – een voorraadlocatie – aan diep vaarwater, zo dicht mogelijk gelegen bij de bedrijfsvestiging, wordt het meest genoemd. Hierbij varen grotere schepen naar de «hub» en vervolgens leggen vrachtwagens de resterende afstand af. Geconstateerd wordt ook dat de effecten van het verdwijnen van de vloot op kleine vaarwegen regionaal anders kunnen uitpakken dan op nationale schaal.

Een modal shift vanuit de binnenvaart naar andere vervoerwijzen is volgens de onderzoekers echter niet goed mogelijk wegens een aantal knelpunten, zoals hoge transportkosten voor de weg of de interne bedrijfslogistiek van verladers, die vaak is afgestemd op kenmerken van de binnenvaart. Vanwege deze nadelen wordt door de ondervraagde verladers naast de modal-shiftstrategieën gewezen op de invoering van

³ Aangangsel Handelingen II 2022/23, nr. 1635.

⁴ Aangangsel Handelingen II 2022/23, nr. 1932.

alternatieve, innovatieve, (semi)autonome vervoersconcepten voor de binnenvaart.

Verder wordt zowel vanuit de ondervraagde vertegenwoordigers van de binnenvaart, de ondervraagde verladers als de geconsulteerde experts aangegeven dat er vanuit de circulaire economie, afvalvervoer en bouwlogistiek potentieel meer vraag zal komen naar vervoer op kleine vaarwegen. Het wegvallen van de binnenvaart op deze vaarwegen is dan een knelpunt.

Als het gaat om knelpunten vanwege het aflopen van de overgangsbepalingen, biedt de hardheidsclausule een oplossing. Een beroep op de hardheidsclausule kan door een scheepseigenaar worden gedaan voor eisen die technisch moeilijk uitvoerbaar zijn of onevenredig hoge kosten vergen. Hiermee kan een (negatieve) modal shift naar andere modaliteiten worden afgewend. De geringe mate waarin scheepseigenaren tot op heden van deze procedure gebruik hebben gemaakt is echter een belangrijk aandachtspunt volgens de onderzoekers.

De onderzoekers stellen dat een demonstratie-traject, aangestuurd door het Ministerie van IenW, een oplossing voor het gebrek aan aanvragen voor toepassing van de hardheidsclausule zou kunnen zijn. In dat traject wordt de proces-voortgang van een aanvraag tot ontheffing transparant gevolgd.

Daarnaast zouden brancheorganisaties een formele coach kunnen aanstellen gericht op het begeleiden van schippers die een aanvraag willen indienen.

Met aanvragen van schippers die een beroep doen op de hardheidsclausule kunnen bovendien knelpunten inzichtelijk worden gemaakt. Als er meerdere aanvragen voor afwijking van dezelfde regels worden ingediend, kan dit argumenten creëren voor een meer algemene oplossing op internationaal niveau. Een beroep doen op de hardheidsclausules is daarmee volgens de onderzoekers een noodzakelijke eerste stap richting een collectieve oplossing.

Verder wordt in het onderzoeksrapport gepleit voor het opnieuw onder de aandacht brengen van informatie over de hardheidsclausule en het communiceren van «best practices» vanuit de sector.

Als andere belangrijke oplossingsrichting om verladers aan kleine vaarwegen te (blijven) bedienen, wordt het ontwikkelen van nieuwe kleinschalige innovatieve, semi-autonome en flexibele binnenvaartschepen genoemd. Bij voldoende ontwikkeling van dergelijke nieuwe – innovatieve – concepten zouden, aldus de onderzoekers, op termijn de mogelijkheden kunnen worden onderzocht van een «warme sanering» van de bestaande vloot om de transitie in de binnenvaart te versnellen en om de vernieuwing van de sector aan te jagen.

Tot slot wijzen de onderzoekers ook op de rol die verladers hebben in het meewerken aan oplossingen om de continuïteit van werken met bestaande schepen te kunnen garanderen (het aangaan van vaste relaties en prijsbeleid, waarbij de lange termijn benodigd voor investeringen in de binnenvaart het uitgangspunt is). Daarnaast kunnen verladers een rol spelen door mee te denken en te investeren in vernieuwende oplossingen. De oplossingsrichtingen die in het rapport naar voren worden gebracht richten zich aldus tot het Ministerie van IenW, de scheepseigenaar/sector, brancheorganisaties en verladers.

Vervolg

De bevindingen en uitkomsten van het onderzoek zorgen voor een breder perspectief op de effecten van het aflopen van de langlopende overgangsbepalingen in ES-TRIN. De logische vervolgvraag is wat met deze bevindingen en inzichten kan worden gedaan. Ik neem voor wat betreft het geschetste handelingsperspectief voor het Ministerie van IenW de

suggesties van de onderzoekers graag ter harte en zal hierover de aankomende periode o.a. in het kader van de uitwerking van de toekomstvisie op de binnenvaart⁵ in overleg treden met de diverse stakeholders om invulling te (kunnen) geven aan de benodigde acties. Ik zal u hierover in het najaar van 2023 nader informeren.

De Minister van Infrastructuur en Waterstaat,
M.G.J. Harbers

⁵ Kamerstuk 31 409, nr. 373.