

Congestieproblematiek Nederlandse Containerterminals

Opgesteld voor: Topsector Logistiek

Opgesteld door: Erasmus UPT

Prof. Dr. Albert Veenstra

Dr. Bart Kuipers

Hannah Mosmans MSc

November 2022



Contents

Managementsamenvatting.....	3
1 Opdracht en inleiding.....	5
2 Achtergrond consortia, allianties en conferenties.....	6
2.1 Inleiding.....	6
2.2 Historische ontwikkeling: de conference.....	6
2.3 Historisch ontwikkeling: regulering	7
2.4 Historische ontwikkeling en het huidige speelveld	8
2.5 Knoppen waar rederijen aan kunnen draaien om krapte te veroorzaken	10
3 Economische structuur van de containervaart.....	11
3.1 Structurele problemen.....	11
3.2 Verordening: Block Exemption Rule	12
3.3 Oplossingsstrategieën.....	13
4 Verdieping: argumenteren voor en tegen de CBER.....	16
4.1 Inleiding.....	16
4.2 Argumenten op basis van sectorstructuur	17
4.3 Argumenten op basis van causaliteit.....	18
4.4 Klassieke samenwerkingsargumenten.....	20
4.5 Afsluitende opmerkingen.....	22
5 Gevoerde gesprekken	23
5.1 Inzichten en eye-openers.....	23
5.2 Afsluitende opmerkingen.....	24
6 Simulatiestudie naar havencongestie	26
6.1 Inleiding.....	26
6.2 Afbakening	26
6.3 Planning.....	27
7 Conclusies, afsluitende opmerkingen en aanbevelingen.....	28
Gebruikte literatuur	30

Managementsamenvatting

De topsector Logistiek heeft het initiatief genomen om een aantal onderzoeken uit te zetten naar aanleiding van de congestieproblematiek in Rotterdamse containerterminals. Erasmus Universiteit/UPT heeft zich daarbij geconcentreerd op de scheepvaartkant van deze problematiek. In deze rapportage leggen we verslag van onze analyse van de containerlijnvaartsector, de ontwikkelingen op het vlak van regelgeving, en de uitkomst van een aantal gesprekken met partijen uit de sector.

Wat betreft de economische analyse constateren wij dat de containerlijnvaart een bijzondere economische structuur heeft doordat zij de ambitie heeft regelmatige, frequente dienstverlening aanbiedt voor een betaalbare prijs. Ook is de lijnvaart een sector die gekenmerkt wordt door hoge vaste kosten (schepen, maar meer en meer ook investeringen in terminals). Deze kostenstructuur leidt tot de continue dreiging van destructieve concurrentie, en tot de mogelijkheden van het behalen van schaalvoordelen uit het inzetten van grotere schepen. Om de destructieve concurrentie te beteugelen heeft de sector sinds jaar en dag een uitzondering op de mededingingsregels in Europe (en in andere delen van de wereld), die het mogelijk maakt om in operationele samenwerkingen te treden met concurrenten: de zogenaamde consortia.

Ons betoog is dat deze mededingingsuitzondering ook effect heeft op het tweede aspect: de schaalvoordelen. Door de samenwerking, die ook als inkoopcombinatie voor bijvoorbeeld overslagdiensten kan functioneren, staat de lijnvaartrederijen weinig in de weg om steeds grotere schepen te introduceren. Zowel havens, als containerterminals, als achterland-operators kunnen weinig anders doen dan deze nieuwe, grotere, schepen te accommoderen. Havens en terminals konden aanvankelijk redelijk meekomen in deze schaalprongen. Echter, zowel container terminals, als het achterlandnetwerk lopen nu tegen de grenzen aan van hun capaciteit en uitbreidingsmogelijkheden.

Het containertransportsysteem is door de schaalvergroting aan de zeevaarkant uit het lood getrokken, en daarmee is het hele systeem heel gevoelig geworden voor verstoringen. Dit is een ontwikkeling die al een flink aantal jaren (dus ver voor Covid) is ingezet. De combinatie van verstoringen als gevolg van Covid hebben dit probleem vooral zichtbaar gemaakt. Met het inzakken van de vraag voor containervervoer begint het probleem ook weer minder zichtbaar te worden, en dat maakt de studies van de topsector in feite nog relevanter.

Er gaan nu stemmen op om de mededingingsuitzondering van de containerscheepvaart in Europa te beëindigen. Wij hebben in deze rapportage de argumenten voor en tegen op een rij gezet. Deze analyse is ook gedeeld met het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat als input voor hun inbreng in de consultatie over deze regelgeving. Ons oordeel is genuanceerd in de zin dat wij een aantal nadelen en tekortkomingen zien in de regelgeving (bijvoorbeeld de onduidelijkheid over welke consortia het nu gaat in de containerlijnvaart), maar dat een vorm van samenwerking tussen de lijnvaartrederijen nodig blijft om de gewenste stabiele dienstverlening te kunnen bestendigen. De regelgeving in zijn huidige vorm voldoet niet, maar er blijft behoefte aan een beter mechanisme (één waar rederijen en hun klanten samen in participeren, wellicht) ten behoeve van de facilitering van de internationale handel.

Over deze problematiek hebben we gesproken met een aantal vertegenwoordigers van vooral de zee- en landkant van het containertransportsysteem: verladers, rederijen, agenten, terminals en de haven van Rotterdam. Een belangrijk inzicht uit deze gesprekken is dat ook aan de rederijkant er niet veel manoeuvreerruimte is om de onregelmatigheden of congestieproblematiek op te lossen. In het hele systeem, zee en land, zit – of zat, inmiddels - iedereen klem. Alle partijen zien dat er weinig interactie is tussen partijen als het gaat over commerciële strategie, en effecten van beslissingen op andere partijen in de keten. Rederijen sturen op het vol boeken van (grote) schepen, zonder daarbij rekening te houden met gevolgen van havens, terminals en achterland. Ook de verladers hebben een rol gespeeld in het creëren van de congestie, door vele extra bestellingen te doen, en op die manier hun onzekerheden te beteugelen. Deze lading zit nu nog in het systeem, en loopt er maar langzaam uit. Tenslotte lijkt de focus op schaalvergroting in Rotterdam ertoe te leiden dat er weinig oog is voor andere ontwikkelingen in de containervaart waarin relatief kleinere schepen een rol spelen. Het is op zijn minst zinnig om te proberen in te schatten hoe toekomstbestendig die ontwikkelingen zijn en of daarvoor in de strategie van de haven plek ingeruimd moet worden.

Tenslotte kondigen we in deze rapportage een kwantitatieve studie aan naar de operationele effecten van de schaalvergroting in de lijnvaart op de landzijdige containerlogistiek bij terminals en de achterlandmodaliteiten weg en binnenvaart. De resultaten van dit onderzoek zullen in een aparte rapportage worden vastgelegd. In het onderhavige rapport hebben we de aanpak en de aannames vastgelegd.

1 Opdracht en inleiding

De Topsector Logistiek heeft het initiatief genomen, vanuit de Stuurgroep Multimodale Corridors, om onderzoek te laten doen naar de congestieproblematiek op de containerterminals in de haven van Rotterdam. Hiervoor zijn verschillende onderzoeksopdrachten uitgezet, onder andere bij Buck Consultants en bij AbOvo.

Aan Erasmus UPT is de opdracht gegund om vooral naar de rol van de containerrederijen te kijken in het congestievraagstuk. Dit is een aanvulling op de meer op het achterland gerichte onderzoeksaanpakken van de hierboven genoemde adviesbureaus.

Erasmus UPT heeft het initiatief genomen om de middelen van de Topsector Logistiek te cofinancieren met middelen in cash van twee andere opdrachtgevers: Het Resilient Delta programma en de Provincie Zuid-Holland. Beide cofinanciers zijn in de problematiek van de congestie in containerterminals geïnteresseerd, maar hebben ook aanvullende vragen gesteld aan de onderzoekers. Deze vragen worden deels in deze rapportage beantwoord en deels in een aanvullende rapportage waarin de resultaten van simulatieonderzoek worden gerapporteerd.

De overweging om vooral naar de zee kant van het congestieprobleem te kijken is ingegeven door twee overwegingen: enerzijds zijn al diverse andere partijen naar het landzijdige deel van de problematiek aan het kijken. Hier is met betrokken partijen in het wegvervoer, de binnenvaart, de achterlandterminals en diverse partijen in de haven van Rotterdam ook al veel overleg (geweest). Anderzijds spelen de zee rederijen ook een belangrijke rol in de congestieproblematiek, als veroorzaker en als partijen die door hun strategische keuzen in staat zijn om deze problematiek te beïnvloeden en ten slotte ervaren ze hier ook zelf nadelen van. De rol van rederijen krijgt naar onze mening te weinig aandacht in de Rotterdamse discussie. Dit is met name urgent, omdat in deze periode (2022) opnieuw gekeken gaat worden naar de specifieke Brusselse regelgeving die het de containerrederijen toestaat onder voorwaarden met elkaar samen te werken om zo een betere, betrouwbare en betaalbare dienstverlening te kunnen aanbieden. Deze zogenaamde groepsvrijstelling voor lijnvaartconsortia moet in 2024 heroverwogen worden, en dat kan het hele systeem van het intercontinentale containervervoer beïnvloeden.

In deze rapportage geven we eerst een historisch overzicht van de containerlijnvaart, de voorkomende samenwerkingsverbanden en de ontwikkeling van regelgeving voor die sector. We maken daarna een economische structuuranalyse van de containerlijnvaart. Vervolgens presenteren we de argumentatie voor en tegen de regelgevingsuitzondering voor samenwerking in de containerlijnvaart. Dit hoofdstuk wordt gevolgd door een overzicht van de gevoerde gesprekken met industrie-experts. Deze rapportage sluit af met een beschrijving van het kwantitatieve onderzoek dat we in dit project voornemens zijn te doen. De rapportage eindigt met conclusies, afsluitende opmerkingen en aanbevelingen.

2 Achtergrond consortia, allianties en conferenties

2.1 Inleiding

De klassieke 'lijnvaart' zoals we die nu nog kennen in het containervervoer ontstond met de introductie van stoomschepen die een betrouwbare overtocht tussen Azië, India en Europa mogelijk maakten. Al snel hadden de verschillende rederijen door dat die regelmaat hen ook kwetsbaar maakte voor concurrentie vanuit de wilde vaart. Zij zagen daarom al vroeg (eind 19^e eeuw) de noodzaak om samen op te trekken om die wilde vaart het hoofd te bieden en toch steeds regelmatige diensten te blijven aanbieden.

Rederijen die samen willen opereren kunnen dit tegenwoordig doen door middel van consortia en allianties. Allianties zijn samenwerkingsovereenkomsten tussen rederijen, die meestal bestaan uit overeenkomsten voor het delen van de capaciteit op schepen en slots met een mondiale dekking, die verschillende diensten bestrijken. Consortia zijn samenwerkingsverbanden op route-basis, die vooral zijn gericht op het gezamenlijk inzetten van scheeps capaciteit, het inkopen van terminalcapaciteit en andere benodigdheden. Het verschil tussen consortia en allianties is voor veel mensen nogal vaag en daarom worden ze regelmatig (ook in de discussie over de regelgeving ten aanzien van samenwerking in de lijnvaart) als één en hetzelfde behandeld.

2.2 Historische ontwikkeling: de conference

Containerrederijen zijn in de afgelopen 100 jaar geëvolueerd van conferences naar allianties. Om dit beter te duiden zetten we een stap terug in de tijd, en kijken we naar de vroege samenwerkingsvorm van lijnvaart-rederijen: de *conference*. Een *conference* wordt in het UNCTAD-Verdrag (1975) inzake een gedragscode voor lijnvaartconferences gedefinieerd als "een groep van twee of meer scheepvaartmaatschappijen die internationale lijndiensten verzorgen voor het vervoer van vracht op een bepaalde route of routes binnen bepaalde geografische grenzen en die een overeenkomst of regeling hebben, van welke aard ook, in het kader waarvan zij opereren met uniforme of gemeenschappelijke vrachttarieven en alle andere overeengekomen voorwaarden betreffende het verrichten van lijndiensten". Lijnvaartconferences zijn handelsovereenkomsten tussen scheepvaartmaatschappijen, die wettelijk prijzen kunnen vaststellen en de capaciteit op hun respectieve vaarroutes kunnen coördineren. Voorbeelden van lijnvaartconferences die tot eind 2008 bestonden, zijn de Far Eastern Freight Conference (FEFC) en de Trans-Atlantic Conference Agreement (TACA).

Lijnvaartconferenties zoals TACA hebben geprobeerd de intermodale tarieven voor achterlandvervoer in Europa gezamenlijk vast te stellen. De Europese Commissie verzette zich tegen dergelijke praktijken en besloot dat de ruime groepsvrijstelling van het gebruikelijke verbod op concurrentie beperkende overeenkomsten voor traditionele lijnvaartconferences (EG-Verordening nr. 4056/86) niet kon worden uitgebreid tot achterlandoperaties. In maart 2003 werd in een OESO-verslag aanbevolen dat de lidstaten een antitrustvrijstelling voor prijsafspraken en tariefbesprekingen zouden schrappen. Uiteindelijk heeft de Europese Unie Verordening (EEG) nr. 4056/86 in 2008 ingetrokken bij Verordening (EG) nr. 1419/2006 van de Raad. Daarmee kwam een einde aan de antitrustimmunitet die lijnvaartconferences lange tijd genoten en kwam er een einde aan het tijdperk van de lijnvaartconferences in Europa. Meer hierover in [Paragraaf 2.3](#).

De conferences zijn opgevolgd door *allianties*, eveneens samenwerkingsovereenkomsten tussen containerrederijen. De rederijen trachten met dit mechanisme de dienstverlening in hun netwerken, maar voornamelijk langs de belangrijkste oost-west handelsroutes, te managen door slots op hun

schepen beschikbaar stellen aan andere alliantieleden (Notteboom, 2021). De vrachttarieven worden echter niet in alliantieverband vastgesteld, en elk alliantielid is - of liever gezegd: moet - vrij zijn om met zijn klantenbestand over zijn eigen tarieven te onderhandelen.

Een *consortium* is een operationele samenwerkingsovereenkomst tussen twee of meer lijnvaartondernemingen met het oog op het aanbieden van een gezamenlijke dienst in een vaargebied of op een route. Hoewel een consortiumovereenkomst de leden in staat stelt ruimte te delen op de schepen die voor de gezamenlijke dienst worden gebruikt, brengen zij hun diensten afzonderlijk op de markt (CLECAT, 2018). Consortia concentreren zich dus op één enkele zeevervoerdienst en kunnen overeenkomsten voor het delen van schepen of slots omvatten, terwijl allianties deze praktijk over meerdere diensten uitvoeren. Je zou kunnen stellen dat een consortium het mechanisme is om netwerksamenwerking zoals een alliantie, vorm te geven in de praktijk.

2.3 Historisch ontwikkeling: regulering

Samenwerking tussen bedrijven (kartels, monopolisme) werd al heel lang gezien als ongewenst. De lijnvaart riep daarom ook al sinds het einde van de 19^e eeuw om een uitzonderingspositie hierop. Die heeft zij in allerlei vormen, op allerlei plekken in de wereld, ook heel lang gehad. In de EU is er een algemene uitzonderingsmogelijkheid op het mededingingsrecht gecreëerd – de zogenaamde block exemption – waarmee voor de containerlijnvaart een mededingingsuitzondering is gemaakt voor consortia.

De Europese Commissie heeft de *Consortia Block Exemption Regulation* (CBER) voor het eerst vastgesteld in 1995 bij Verordening nr. 870/95, met een vijfjarige herzieningscyclus. In 2006 trok de Raad van de Europese Gemeenschappen bij Verordening nr. 1419/2006 Verordening nr. 4056/86 van de Raad (de antitrustvrijstelling voor conferenties) in met ingang van 31 oktober 2008. Dit betekende dat alle gezamenlijke prijsafspraken en gecoördineerd capaciteitsbeheer voor diensten van of naar de Europese Unie en de Europese Economische Ruimte niet langer vrijgesteld zijn van antitrustonderzoek. Tegelijk met deze intrekking besloot de Europese Commissie de geldigheidsduur van de CBER te wijzigen en te verlengen tot april 2015: een van de wijzigingen van de criteria was de verlaging van de procentuele drempel voor het marktaandeel van 35% tot 30%. De nieuwe CBER werd ten uitvoer gelegd bij Verordening (EG) nr. 906/2009 van de Commissie van 28 september 2009. In 2014 werd de vervaldatum opnieuw verlengd tot 25 april 2020 bij Verordening (EU) nr. 697/2014 van de Commissie van 24 juni 2014.

Vanaf 2008 waren conferenties dus niet meer vrijgesteld van het mededingingsrecht. De mogelijkheid die voor de rederijen wel bleef bestaan, was het sluiten van ‘*vessel sharing agreements*’, verkort de *vsa*'s. In 2009 verlengde de EU haar block exemption, die de rederijen voor dit soort samenwerkingen wel vrijstelling bleef bieden van de kartelwetgeving. Rederijen die bij een alliantie zijn aangesloten mogen geen tarieven met elkaar afstemmen en ook geen capaciteitsafspraken maken (Europese Commissie, 2009). Daarentegen mogen zij wel via ‘slots’ meeliften op elkaars containerschepen, hetgeen door overheden vanuit een milieuperspectief werd toegejuicht. Immers, bij onvoldoende vrachtaanbod hoeven rederijen niet halfleeg door te varen, maar kunnen ze capaciteit bundelen en onbenutte schepen uit de vaart halen (Jumelet, 2022b).

De Europese Commissie heeft de CBER voor het laatst geëvalueerd in 2018-2019. Na een raadplegingsproces in verschillende fasen, waarbij feedback van veel verschillende belanghebbenden, zoals de brancheverenigingen, lidstaten en ander partijen, werd ontvangen en beoordeeld, besloot de

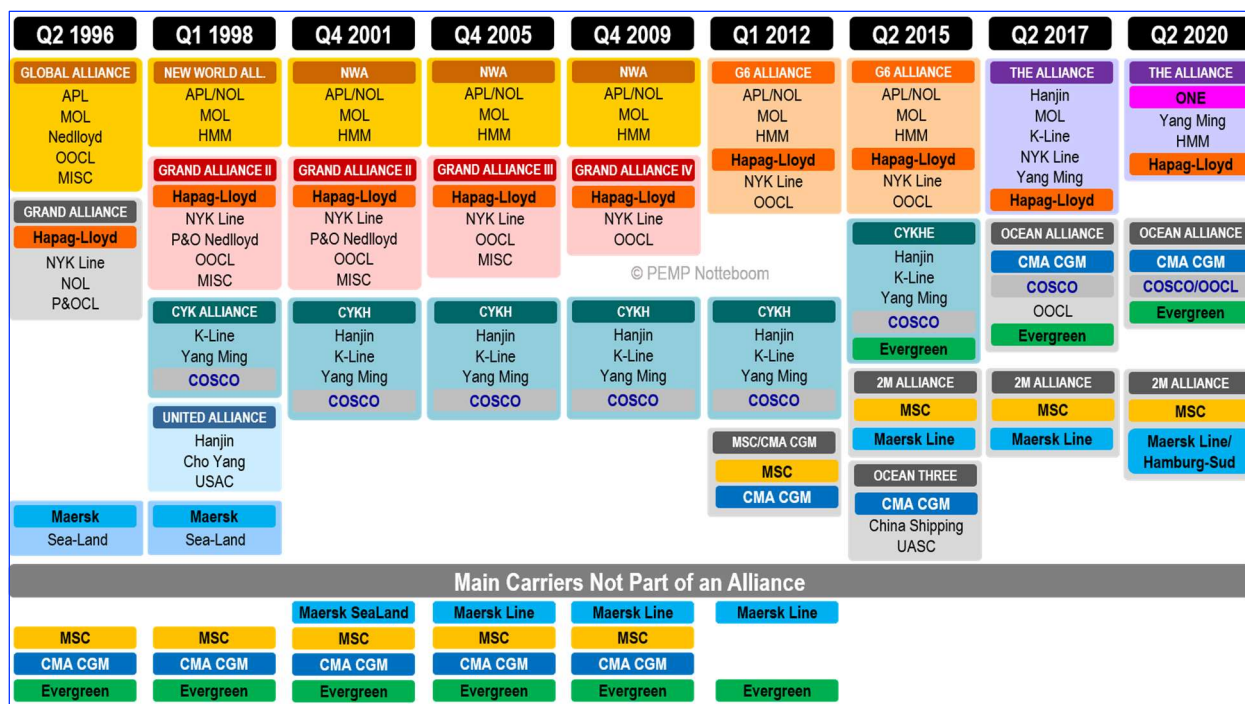
Europese Commissie uiteindelijk in 2020 de regeling met vier jaar te verlengen tot 2024. De motivering voor dit besluit werd toegelicht in een werkdocument van de Europese Commissie ("2019 SWD"). Uit het document komt naar voren dat de CBER:

- ... consortia vergemakkelijkt door beoordelingen op grond van artikel 101 VWEU gemakkelijker te maken en door meer rechtszekerheid te bieden waardoor het juridische risico afneemt;
- ... de nalevingskosten voor vervoerders verlaagt;
- ... geen negatieve gevolgen heeft voor de mededinging tussen vervoerders;
- ... is gerechtvaardigd als uitzonderlijke sectorspecifieke verordening wegens de bijzondere kenmerken van de sector, die sterk afhankelijk is van samenwerking; en
- ... richtsnoeren biedt die beter op EU-niveau dan op het niveau van de lidstaten kunnen worden verstrekt (en dus een "EU-meerwaarde" biedt).

Momenteel wordt de CBER door de Europese Commissie geëvalueerd tegen de achtergrond van de [coronapandemie](#) en de problemen die deze crisis met zich heeft meegebracht. COVID-19 ontwrichtte wereldwijd de intermodale supply chain van begin tot eind, waardoor aanzienlijke knelpunten ontstonden bij zeeterminals, opslagplaatsen en distributiecentra in het binnenland en bij vrachtwagens, spoorwegen en binnenvaartschepen. Deze knelpunten aan wal veroorzaakten op hun beurt congestie van schepen buiten de havens, waardoor de effectieve scheepscapaciteit daalde. De frustratie die verladers hebben ondervonden door vertragingen in de dienstverlening en hogere kosten is gekanaliseerd naar vervoerders en hun consortiumovereenkomsten. Regelgevingsinstrumenten die dergelijke overeenkomsten vergemakkelijken, waaronder ook de CBER, worden hierom nu herzien.

2.4 Historische ontwikkeling en het huidige speelveld

Operationele samenwerking tussen containerrederijen komt dus op vele manieren voor. De eerste strategische allianties tussen scheepvaartmaatschappijen dateren van het midden van de jaren negentig en vielen samen met de introductie van de eerste post-Panamax containerschepen in het vaargebied Europa-Far East. In 1997 werd ongeveer 70% van de diensten op de belangrijkste Oost-Westroutes geleverd door de vier belangrijkste strategische allianties, zie [Figuur 2.1](#). In deze figuur valt een aantal zaken op. MSC, CMA CGM en Evergreen zijn rederijen die pas vanaf 2009 of 2012 meedoen in allianties. Ook Maersk heeft zich een periode (2001-2012) buiten samenwerkingen gehouden. Ook is er over het algemeen een rode lijn te trekken tussen de allianties en de partijen die erbij betrokken zijn. Zo heeft de CYK Alliance (later CYKH en CYKHE) vrijwel altijd Yang Ming, Cosco en K-Line in de alliantie gehad.



Figuur 2.1 Allianties in containershipping van 1996 tot 2020, Notteboom & Haralambides (2020).

In 2013 ontvouwen Maersk, MSC en CMA CGM plannen voor een reuzensamenwerkingsverband, 'P3'. De EU en de VS gingen akkoord, maar China zag een te grote krachtenbundeling ontstaan en ging niet akkoord, waarna Maersk en MSC in de zomer van 2014 hun '2M'-alliantie sloten die wel goedgekeurd werd. CMA CGM reageerde hierop door 'Ocean Three' te vormen samen met UASC en China Shipping, twee rederijen die inmiddels zijn opgeslokt door respectievelijk Hapag-Lloyd en Cosco. CMA CGM sloot in 2017 vervolgens een groter verbond, de **Ocean Alliance**, samen met Cosco en Evergreen, waarna de Japanse rederijen (ONE), Hapag-Lloyd en Yang Ming bij elkaar kropen in de **THE Alliance**. De zo ontstane onderverdeling van de containermarkt is tot op de dag van vandaag in stand gebleven. Tabel 2.1 geeft de capaciteit in bestaande en bestelde vorm weer voor deze drie grote allianties. MSC steekt er, zowel in termen van bestaande als bestelde vloot, momenteel, enigszins bovenuit. Maersk is binnen dezelfde alliantie als het op bestaande capaciteit aankomt ook een grote speler. Binnen de Ocean Alliance hebben elk van de partners 500.000 tot 700.000 aan extra capaciteit in TEU besteld. THE Alliance is in vergelijking met de andere twee allianties een stuk kleiner, maar heeft naar verhouding ook veel extra capaciteit in de toekomst.

Tabel 2.1 Overzicht bestaande en bestelde capaciteit drie grote scheepvaartallianties (TEU) (aangepast van Alphaliner, 2022)

	2M		Ocean Alliance			THE Alliance		
	Bestaand	Besteld		Bestaand	Besteld		Bestaand	Besteld
MSC	4.502.577	1.756.582	Evergreen	1.606.167	518.878	Yang Ming	708.403	0
Maersk	4.277.537	379.810	Cosco	2.871.575	586.672	HMM	818.075	184.027
ZIM*)	514.663	413.750	CMA CGM	3.335.396	698.403	ONE	1.506.539	418.180
						Hapag Lloyd	1.760.681	402.310
	9.294.777	2.550.142		7.813.138	1.803.953		4.793.698	1.004.517

NB. ZIM werkt op de cross-pacific en cross-Atlantic routes samen met 2M, maar niet op de Europe-Far East route. Dus ZIM is geen volwaardig lid van deze alliantie.

Tabel 2.2 geeft dezelfde bestaande vloot als in tabel 2.1 weer, maar toont daarbij het aandeel van de alliantie en de verschillende alliantiepartners in de totale containermarkt. Het overige gedeelte van

de markt bestaat voor 15,40% uit andere rederijen die niet aaneengesloten zijn bij een van de drie grote allianties. De drie allianties zijn overigens vooral actief op de oost-west trades, waarin ze medio 2022 een marktaandeel van 100% op de verschillende marktsegmenten hadden (DynaLiners Trades review 2022, p.35).

Tabel 2.2 Overzicht marktaandeel drie grote scheepsallianties (TEU) (aangepast van Alphaliner, 2022)

2M			Ocean Alliance			THE Alliance		
	Vloot	Aandeel		Vloot	Aandeel		Vloot	Aandeel
MSC	4.502.577	17,4%	Evergreen	1.606.167	6,2%	Yang Ming	708.403	2,7%
Maersk	4.277.537	16,5%	Cosco	2.871.575	11,1%	HMM	818.075	3,2%
ZIM	514.663	2,0%	CMA CGM	3.335.396	12,9%	ONE	1.506.539	5,8%
						Hapag Lloyd	1.760.681	6,8%
	9.294.777	35,9%		7.813.138	30,2%		4.793.698	18,5%

2.5 Knoppen waar rederijen aan kunnen draaien om krapte te veroorzaken

Wanneer de mondiale supply chains weer enigszins normaal functioneren moeten de vervoerders zich schrap zetten voor een nieuw probleem, met een grote hoeveelheid van lege containers die naar verwachting voor chaos zal zorgen. "Wanneer de aanvoerketens korter worden - en dat zal uiteindelijk gebeuren - zal er een grote hoeveelheid lege containers vrijkomen, vooral in de VS. Dit zal in de tweede helft van 2022 en in 2023 wijdverspreide congestieproblemen veroorzaken, zowel in terminals als in containerdepots, tenzij vervoerders en containerleasemaatschappijen nu al beginnen te plannen voor deze ontwikkeling," waarschuwde Sea-Intelligence (2022b). Voor nu kunnen rederijen nog spelen met het tekort aan lege containers. Hapag-Lloyd is bijzonder berucht geworden in de sector, wat al geleid heeft tot meerdere klachten bij de Federale Maritieme Commissie. Hapag had het volgens het bedrijf One Banana "extreem moeilijk" gemaakt om lege containers terug te brengen. One Banana moest ze vaak een maand vasthouden, terwijl Hapag het bedrijf \$400 per dag in rekening bleef brengen voor elke container die niet op tijd werd teruggebracht (GCaptain, 2022).

De containerindustrie is sterk geconcentreerd als gevolg van vele fusies en overnames. Bovendien functioneert de containermarkt in een oligopolistisch systeem (Jensen, 2019). Scheepvaartallianties kunnen alleen het tonnage controleren en niet de prijsstelling of de vraag, en het overgrote deel van de transportactiviteiten wereldwijd wordt gecoördineerd door de drie huidige dominante allianties: Ocean Alliance, 2M Alliance en The Alliance. In deze markt is het aantal rederijen dat verantwoordelijk is voor het vervoer van een groot aantal containers ten opzichte van het totaal aantal containervervoerders wereldwijd, klein. Er is bezorgdheid geuit dat de samenwerking in de scheepvaartmarkt tot een monopolie leidt, aangezien de oprichting van maritieme allianties en fusies en overnames wellicht de belangrijkste oorzaak zijn van het onevenredig grote marktaandeel van een klein aantal spelers. Matsuda, Hirata en Kiwasaki (2021) pleiten bijvoorbeeld voor een handhavende rol van mededingingsautoriteiten of regelgevers door regelgeving vast te stellen en zorgvuldig maatregelen en besluiten te nemen om te voorkomen dat containervervoerders in een scheepvaartalliantie zich als een kartel gaan gedragen.

3 Economische structuur van de containervaart

In de loop van de Coronacrisis werden waarnemers van het wereldwijde containertransportsysteem zich bewust van een toenemend aantal haperingen in de stroom van containers en dus in de stroom van wereldwijd geproduceerde producten. Waargenomen problemen waren congestie in containerterminals, tekort aan lege containers, toenemende onbetrouwbaarheid en afvaarttijden en, wellicht het meest zichtbaar en bekend, stijgende vrachttarieven voor containervervoer. Als we echter een kleine stap terug doen, wordt duidelijk dat dit de korte termijn-gevolgen zijn van een meer structureel probleem in het mondiale containervervoer. Aangezien dit korte termijn-probleem van congestie in de havens slechts een symptoom is van een veel groter probleem, zal de oplossing van het congestieprobleem een veel fundamentele herziening van de sector vergen dan veel toevallige waarnemers zich wellicht realiseren. In deze korte nota geven wij een overzicht van de argumenten voor deze fundamentele herschikking van de mondiale containervaart.

3.1 Structurele problemen

3.1.1 Wettelijk kader

Wanneer we kijken naar de structurele problemen in de mondiale containerindustrie, zien we drie belangrijke probleemgebieden. Het eerste is het juridische kader waarbinnen de scheepvaart, en met name de containervaart, opereert. Dit kader is een systeem van contracten, met als kern het lijnvaartcontract volgens de [Hague-Visby Rules](#) (UN, 1924). In essentie beschrijven deze regels de boeking van één enkele zending op een (container)schip, die uit één of meer containers kan bestaan. Dit wordt aangevuld met commerciële overeenkomsten voor partijen die regelmatig containers verschepen, alsmede contracten van de rederij met dienstverleners, zoals terminalexploitanten, maar ook havens, loodsen, havensleepdiensten, enz. De commerciële contracten voor vracht zijn meestal vrij eenvoudige afspraken over jaarlijks volume en prijs. Zodra er daadwerkelijk boekingen zijn, zijn de Hague-Visby Rules van toepassing.

De Hague-Visby Rules stammen uit de jaren 1920 met diverse wijzigingen. De laatste dateert van 1979. In de jaren zeventig werden modernere regels opgesteld (de [Hamburg Rules](#)), die in 1992 van kracht werden (UN, 1978). Geen van de grote handelsnaties in de wereld heeft deze regels echter geratificeerd. In de EU hebben alleen Oostenrijk, Hongarije (beide niet aan zee grenzend) en Roemenië deze regels geratificeerd (UN, 2022). In 2009 is een nieuwe poging gedaan om de regels voor het vervoer van goederen over zee te moderniseren: de [Rotterdam Rules](#) (UN, 2008). Deze zijn ook nog niet geratificeerd. De conclusie is dat de regels waaronder de zeecontainervaart opereert, dateren van vóór de invoering en het grootschalige gebruik van de container, en geen richtsnoeren bieden voor de formulering van logistieke eisen door verladers, zoals tijdige aankomst of voorspelbaarheid van de transittijden (Boonk, 2010).

3.1.2 Sterke afhankelijkheid van activa

De tweede reeks structurele problemen is het gevolg van de sterke afhankelijkheid van dure activa in het mondiale containervervoer (schepen, terminals, achterlandvervoer) in combinatie met een algemene commerciële strategie in veel vervoersketens om de individuele prestaties in delen van de keten, met name het deepsea-gedeelte, te maximaliseren. Het resultaat hiervan is een voortdurende zoektocht naar de voordelen van schaalgrootte (groter is goedkoper per eenheid lading) en de daaruit voortvloeiende preoccupatie met de beladingsgraad. De commerciële strategie van de containervaart is dus: het schip moet zo groot mogelijk zijn om schaalvoordelen te behalen en het moet vol zijn.

Dit lijkt het toepassen van gezond verstand, maar het heeft perverse gevolgen. Er is vrijwel geen prikkel voor rederijen om vervoersverzoeken van verladers af te wijzen, zelfs als die verzoeken overdreven, onverstandig of irrationeel lijken. Met andere woorden, als verladers, die hun onzekerheden willen beheersen, zich zeer strategisch gedragen door alle beschikbare scheepscapaciteit op te eisen, zullen de scheepvaartmaatschappijen niet de partij zijn om hen af te remmen en hun boekingsgedrag te beïnvloeden. Dit is een van de belangrijkste redenen waarom verladers, geconfronteerd met de onzekerheden van het consumentengedrag en tekorten aan onderdelen zoals computerchips, hun toevlucht hebben genomen tot het overboeken van scheepvaartlijnen, veel te veel producten zeer vroegtijdig door hun transportketens duwen en deze onnodige goederen opslaan in containerterminals (deepsea en inland) en magazijnen.

3.1.3 Economische mechanismen scheepvaartmarkten

Het derde structurele probleem is dat de containerlijnvaart geacht wordt een specifieke rol te spelen in het faciliteren van de wereldhandel, door stabiele diensten aan te bieden tegen een redelijke prijs, maar dat deze industrie tegelijkertijd onderworpen is aan de economische mechanismen van elke scheepvaartmarkt. Dit laatste betekent dat een tekort aan capaciteit onvermijdelijk zal leiden tot een stijging van de vervoersprijzen. Deze prijzen lopen veel sneller en hoger op dan in "normale" markten omdat het aanbodtekort niet op korte termijn kan worden opgelost. Het toevoegen van capaciteit aan de containervloot kost tijd en kan wel drie tot vier jaar duren. Als de vraag hoog blijft, zullen de vrachtprijzen ook geruime tijd hoog blijven. De theorie van de scheepvaartconomie voorspelt dan dat de meeste reders, die veel geld verdienen, dit zullen besteden aan de bouw van nieuwe schepen. Dit is precies wat momenteel kan worden waargenomen: de orderboeken voor containernieuwbouw zijn erg vol. De meer geavanceerde scheepvaarteconomische theorie voorspelt vervolgens dat de rederijen er ook vaak in slagen om met elkaar te veel capaciteit te bestellen, en daarmee de markt op termijn sterk negatief beïnvloeden (zie bijvoorbeeld: Veenstra 1999).

Het gevolg van deze structurele problemen is dat er weinig zelfregulerende mechanismen zijn wanneer de sector met schokken wordt geconfronteerd. Het enige mechanisme waarover de sector beschikt, is capaciteitsvermindering door het plannen van schepen voor onderhoudsklussen op werven, het slopen van oude capaciteit, slow steaming en zogenaamde blank sailings (het annuleren van diensten). Deze mechanismen werkten zeer doeltreffend tijdens de financiële crisis van 2008-2009, die gepaard ging met een crash van de vraag naar vervoersdiensten. Tijdens de Covid-19-crisis leek de sector te denken dat deze crisis van vergelijkbare aard was en begon al vroeg de kaart van de aanbodvermindering te spelen. Het tegendeel was echter waar: de vraag steeg tot ongekende hoogte en naast de grote vraag naar vervoer kwamen ook onderliggende tekorten aan arbeidskrachten, zeer slechte prestaties in de containervaart, tekorten aan technische componenten en materialen en transportdiensten (trucking) in vele delen van de wereld aan het licht. De capaciteitsverminderingstrategie van de lijnvaartsector heeft dit alleen maar (veel) erger gemaakt.

3.2 Verordening: Block Exemption Rule

Voordat wij de mogelijke wegen bespreken om enkele van deze structurele problemen op te lossen – of tenminste aan te pakken – moet nog één kenmerk van de sector worden besproken. Gedurende meer dan een eeuw hebben de geregelde, frequente en betrouwbare zeevervoerdiensten, de zogenaamde lijnvaart, welwillende aandacht van de regelgevers gekregen wegens de neiging, of de noodzaak, zo u wilt, van de rederijen om samen te spannen. Het belangrijkste argument voor het toestaan van die samentrekking is lange tijd geweest dat geregelde vervoersdiensten een zekere

mate van coördinatie tussen concurrenten vereisen, en dat de antitrustregelgeving hiervoor dus een uitzondering moet maken. In de EU is hiervoor de CBER ingericht, zoals in paragraaf 2.3 besproken.

In de EU stond deze CBER tot 2003 toe dat deze scheepvaartmaatschappijen hun diensten coördineerden via conferences en daarbinnen ook gezamenlijk prijzen vaststelden. In de eerste jaren van deze eeuw werd de prijsstellingsvrijstelling voor deze conferences afgeschaft, maar de vrijstelling om capaciteit te coördineren in zogenaamde lijnvaartconsortia werd wel toegestaan. Sinds de formalisering van de groepsvrijstellingsregel in de antitrustverordening van de EU werd deze verordening bekend als de groepsvrijstellingsverordening voor lijnvaartconsortia of CBER.

Hoewel deze CBER op goede bedoelingen berust, heeft zij een zwak punt. Zij introduceerde marktaandeelregels die gelden voor routegebonden lijnvaartconsortia met als doel hun marktmacht in te perken. Naast de op routes gebaseerde samenwerkingsmechanismen werken lijnvaartondernemingen ook samen in allianties, die in wezen op netwerken gebaseerde samenwerkingsverbanden zijn. Hoewel de maximumpercentages van de marktaandelen van de consortia in de regelgeving zeer duidelijk zijn (nl maximaal 30% per consortium), is het niet zo duidelijk hoe en op welke consortia deze percentages moeten worden toegepast. Uit recent werk van Merk en Teodoro (2022) blijkt dat de identificatie van consortia niet eenvoudig is, en dat dit de handhaving van de marktaandeelregels in de CBER vertroebelt. Dit gebrek aan transparantie kan ook betekenen dat de CBER, die een regelgevend instrument voor consortia is, in feite de coördinatie op het niveau van de lijnvaartallianties vergemakkelijkt. Van deze lijnvaartallianties zijn er slechts drie, hetgeen resulteert in een stevig oligopolistische marktstructuur op vele belangrijke handelsroutes.

Aangezien de afdwingbaarheid van de groepsvrijstellingsverordening slechts een theoretische mogelijkheid is, hebben containerrederijen veel vrijheid om diensten te coördineren, markten te creëren en vorm te geven en, in het algemeen, te verdelen en te veroveren. Dit biedt hen ook alle ruimte om schaalvoordelen te benutten. Met andere woorden, de CBER biedt de rederijen het platform om steeds grotere schepen in de sector te introduceren, zonder dat hen veel in de weg wordt gelegd in termen van belemmeringen, kosten of beperkingen. Zij doen dit zonder veel oog te hebben voor de andere schakels in de containerketen, zoals deepsea-terminals, achterlandterminals, achterlandvervoerders en kleinschalige verladers en expediteurs. Als gevolg daarvan zijn onevenwichtigheden in de capaciteit ontstaan tussen het zeegaande deel van de wereldwijde containervervoerketen en andere delen aan land, zoals overslag en achterlandvervoer. Het is intuïtief duidelijk dat dit aanzienlijk bijdraagt tot het risico van congestie in het mondiale containervervoersysteem. Dit maakt partijen in de kustvaart (feederings), de binnenvaart, de wegvervoer en de achterlandterminals onderdeel van dit debat. In het volgende hoofdstuk presenteren wij een verdieping van argumenten voor en tegen de CBER.

3.3 Oplossingsstrategieën

Wij zien een aantal richtingen voor verandering die nodig kunnen zijn om van de zeecontainervaart een meer responsieve en verantwoordelijke sector te maken die zijn handelsbevorderende rol weer effectief kan invullen.

3.3.1 Afschaffing of herziening CBER

Alles overziend pleiten wij ten aanzien van de CBER voor ten minste een aanzienlijke herziening. Er zijn een paar overwegingen die wijzen richting een totale afschaffing van de CBER, maar wij denken dat dat voor de langere termijn een onverstandige strategie is.

Wij stellen in deze nota dat de CBER het klimaat heeft geschapen waarin de containervaart een enorme capaciteitsprong heeft gemaakt, terwijl andere delen van de containerketen dat niet hebben gedaan. Tegelijkertijd is de afgelopen jaren gebleken dat de CBER in uitzonderlijke situaties niet het stabiliserende mechanisme is dat het had moeten zijn. Ten slotte was de redenering achter de CBER altijd: betrouwbaar en voorspelbaar vervoer voor een redelijke prijs, hetgeen een zekere mate van coördinatie vereiste. Aan deze voorwaarde van betrouwbare en voorspelbare dienstverlening is niet langer voldaan. De prestaties van de containerrederijen zijn momenteel ontstellend mager, en deze prestaties gaan ook al minstens tien jaar achteruit (dus dit argument heeft niet veel met Covid van doen). Op basis van deze argumenten kiezen een aantal belanghebbenden voor afschaffing van de CBER.

Anderzijds kunnen de gevolgen van de afschaffing van de CBER aanzienlijk en moeilijk te voorspellen zijn. Dit mechanisme bestaat, in verschillende gedaanten, al meer dan een eeuw en heeft de wereld (of een deel ervan) een ongekende economische ontwikkeling en welvaart gebracht. Het afschaffen ervan zonder fundamenteel onderzoek naar de noodzaak en de gevolgen zou onverstandig zijn.

Er moeten ten minste twee belangrijke wijzigingen worden overwogen.

- Ten eerste moet de CBER zodanig worden gewijzigd dat duidelijk wordt voor welke consortia zij geldt en hoe deze consortia zich in de loop der tijd gedragen. Meer *transparantie* en toezicht op consortia moeten deel gaan uitmaken van de voorwaarden voor toepassing van de groepsvrijstellingsverordening.
- Ten tweede zou de groepsvrijstellingsverordening kunnen worden gewijzigd met aanvullende voorwaarden om de sector *groener* te maken. De containerrederij heeft nog steeds een vrij slechte staat van dienst wat betreft haar groene industriebeleid¹, en de herziening van de groepsvrijstellingsverordening zou de mogelijkheid kunnen bieden om de rederijen tot werkelijke actie aan te zetten.

Wij merken ten slotte nog op dat de CBER past in een systeemvisie over wereldwijd containertransport die uitgaat van de voordelen van schaalgrootte. Het is een mechanisme dat grote partijen in staat stelt met andere grote partijen samen te werken, en daarmee wereldomvattende dienstverlening te organiseren. Daarin past ook de inzet van grote schepen, met alle gevolgen die dat heeft (zie hierover ook hoofdstuk 4). Er zijn inmiddels diverse casussen waarbij partijen (vooral uit de retail) ingrepen hebben gedaan om hun toegang tot transportcapaciteit te vergroten of te verzekeren. Al deze partijen vallen terug op relatief kleinere schepen. Wij schatten in dat dit niet een fenomeen voor de hele korte termijn zal zijn. Dit leidt tot onze volgende aanbeveling.

3.3.2 Ontwikkeling alternatieve scheepvaartdiensten

Als tweede aanbeveling pleiten wij voor het stimuleren van alternatieve, kleinschalige scheepvaartdiensten voor gespecialiseerde ladingsoorten. We kunnen nu al vaststellen dat sommige industrieën alternatieven proberen te vinden voor de grootschalige, uniforme aanpak van de wereldwijde containervaart. Gespecialiseerde industrieën in verse producten, hightech, mode en detailhandel ontwikkelen speciale scheepvaartdiensten met kleinere schepen, minder aanloophavens en snellere omlooptijden. Het is belangrijk ervoor te zorgen dat deze industriële alternatieven een gelijk speelveld krijgen in termen van overslagcapaciteit, haventoeegang en toegang tot diensten in het

¹ Op een recente meeting over trade facilitation bij UNCTAD in Geneve werd gesproken over de lobby van rederijen om de scrubber filters die ze hebben moeten installeren uit te kunnen spoelen in zee. Daarmee wordt emissie naar de lucht in feite verplaatst naar vervuiling van het water.

achterland, zodat zij hun alternatieve operationele strategie kunnen handhaven. Dit vereist onder meer de integratie van dit soort containervervoerdiensten in de havenontwikkelingsstrategieën in heel Europa.

Als aanvulling op deze tweede aanbeveling, stellen wij voor dat terminalexploitanten en havenautoriteiten nieuwe, moderne strategieën voor de containervaart ontwikkelen die niet draaien om de "one size fits all, no barriers"-benadering van de containervaart. Hoewel een deel van de congestieproblemen in containerterminals en achterlandnetwerken verband houdt met wereldwijde vraag- en aanbodprocessen, verergert het dominante gedrag van rederijen bij het naderen van havens het probleem aanzienlijk.² Dit gedrag wordt ingegeven door de machtsongelijkheid tussen scheepvaartmaatschappijen en andere partijen in de vervoersketen. Rederijen vragen diensten in havens bij aankomst, zelfs als zij buiten de planning aankomen, als het vereiste dienstvolume veel groter is dan oorspronkelijk gepland, en als de middelen voor andere activiteiten worden gebruikt, zoals het laden van binnenvaartschepen. Wij stellen voor de mogelijkheden te onderzoeken om mechanismen te creëren om deze vraag naar diensten te beperken op basis van verschillende overwegingen, zoals de capaciteitsbenutting in de hele vervoersketen. Er zijn voorbeelden in andere delen van de wereld, zoals het *queue management system* in de kolen-laadhaven van Dalrymple Bay in Australië, die ten minste een beginpunt kunnen vormen voor de ontwikkeling van dergelijke mechanismen.

3.3.3 Modernisatie wettelijk kader

Ten derde bevelen wij aan het wettelijk kader voor zeecontainervervoer te moderniseren. Hoewel de vigerende Hague-Visby rules redelijk bestand zijn gebleken tegen veranderingen in de scheepvaartsector, blijkt uit de huidige situatie in de containervaart dat modernere regels nodig zijn, waarin het machtsverwicht tussen rederijen en hun klanten beter in balans is. De bekrachtiging van de Rotterdam Rules, in alle EU-lidstaten, is waarschijnlijk de beste manier om vooruitgang te boeken. Als alternatief kan ook worden overwogen de Hamburg Rules daadwerkelijk aan te nemen en te bekrachtigen. Een ander alternatief is de ontwikkeling van nieuwe industriële normen voor contracten voor containervervoer door verladers die in heel Europa worden aangenomen.

² Deze bewering is inzet van een van de experimenten in het simulatieonderzoek (zie hfd 6)

4 Verdieping: argumenteren voor en tegen de CBER

4.1 Inleiding

Dit hoofdstuk is gebaseerd op een analyse van argumenten voor en tegen de CBER. Veel van deze argumenten zijn te vinden in academische publicaties van maritieme economen, documenten van voorgaande evaluaties van de CBER door de Europese Commissie, en blogs en andere bijdragen van sectorspecialisten.

Onze aanpak is gebaseerd op een verzameling essays die geschreven zijn door studenten van de Class of 2022 van het MSc programma Maritime Economics and Logistics van de Erasmus Universiteit Rotterdam. De opdracht voor dit essay was een onderdeel van het vak Shipping Economics and Policy. De essayopdracht was: Schrijf een essay van 300-4000 woorden over de stelling: “de Block Exemption Regulation for Liner Consortia, die in 2024 wordt geëvalueerd, moet worden afgeschaft.” Hiervoor hadden de studenten toegang tot relevante wetenschappelijke bronnen, en de nieuwsberichtgeving op internet. Al met al werden er 26 essays ingediend over dit onderwerp, waarvan er 18 een cijfer hadden van een 7 of hoger. Op deze groep van 18 is de analyse toegepast.

De uitgevoerde analyse is een zogenaamde open of inductieve thematische codering van argumenten voor of tegen de BER in de essays. De initiële lijst van 35 thematische codes staat hieronder weergegeven.

alliances	demand/supply	Investment
barriers to entry	earnings/profitability	labour on ships
cartel/market power	economies of scale	mega ships
CBER compliance costs	effects on chartering	operational efficiency
CBER legal certainty	effects on ports/terminals	Overcapacity
CBER periodic review	environmental footprint	Price
competition/risks	facilitation of trade	price and quality
concentration	fixed costs	quality of service
connectivity	industry growth	standardization
consumer benefits	industry robustness/stability	supply chain
contestability	intransparency	vertical integration
coordination/collusion	intransparency on market shares	

Deze lijst is vervolgens in drie stappen gereduceerd tot een classificatie van het type argumentatie. Deze stappen zijn:

1. Toevoegen additionele thematische codes als het argument een tweede thema bestrijkt,
2. Toevoegen van een kwalificering of het argument positief of negatief is,
3. Toevoegen van een kwalificering over het type statement.

Uit deze coderingsslag komt het inzicht dat in de discussie verschillende soorten argumenten een rol spelen. Op hoofdlijnen zijn dit:

- I. Argumenten op basis van specifieke economische karakteristieken van de sector,
- II. Argumenten die een bepaalde causale relatie bevatten,
- III. Argumenten rondom de verwachte voordelen van consortia, die positief of negatief kunnen worden uitgelegd, of die op een andere manier weerlegd kunnen worden.

Hieronder vatten we de belangrijkste argumenten in deze klassen samen.

4.2 Argumenten op basis van sectorstructuur

De (container)-lijnvaart wordt al meer dan honderd jaar gezien als een belangrijke drager van internationale handel en daarmee economische groei en ontwikkeling van landen in de wereld. Het is ook al lang bekend dat juist de specifieke propositie van de lijnvaart (betrouwbare, voorspelbare, regelmatige diensten voor een betaalbare, stabiele prijs) de sector bijzonder maakt. De sectorstructuur-argumenten concentreren zich hierop.

Gewezen wordt op de kostenstructuur, waarbij een hoog aandeel vaste kosten het meest kritische element is. Een dergelijke kostenstructuur betekent dat er meestal voordelen zijn om op grotere schaal te opereren (groter is goedkoper per eenheid capaciteit – de zogenaamde economische schaalvoordelen). Gecombineerd met – onder normale omstandigheden – relatief lage omzetten, leidt dit tot een sterke behoefte aan efficiency en coördinatie met concurrenten om winstgevendheid op peil te houden en een onderstroom van schaalvergroting. Hieraan is het argument toe te voegen dat in het totaal van internationale handel, alle individuele rederijen nog steeds relatief klein zijn. Als die coördinatie er niet is, dan loopt deze sector een grote kans dat concurreren leidt tot een zogenaamde destructieve uitkomst (*destructive competition*), waarbij de dienstverlening compleet gecompromitteerd kan worden.

De sterke nadruk op kosten komt ook doordat er weinig ruimte is voor differentiatie tussen rederijen: zij bieden in wezen allemaal dezelfde kwaliteit dienstverlening, en zijn nauwelijks in staat daarbij echte kwaliteitsverschillen te realiseren ten opzichte van concurrenten. Hun dienst is daarmee een ‘commodity’, waarvoor cost leadership een dominante strategie is. Hierdoor ontstaat ook een sterke neiging om de voordelen van schaal steeds verder op te zoeken en dreigt er altijd overcapaciteit in de markt te ontstaan.

Een complicerende omstandigheid hierbij is dat in de vrachtmarkt zowel de vraagkant, als de aanbodkant rigide zijn, die niet makkelijk reageren op elkaar en prijsontwikkelingen. De vraagkant van de markt bestaat uit partijen die producten in containers over de wereld willen verplaatsen. Deze producten worden gefabriceerd en verkocht, en verplaatsing is dan niet echt een keuze meer. De goederen moeten vroeg of laat worden getransporteerd, en deze partijen hebben, door hun volumes en relatief lage productwaarde, vaak weinig andere opties dan transport per container over water. De aanbodkant bestaat uit schepen, waarvan de productieve capaciteit (een combinatie van draagvermogen van het schip, snelheid en logistieke efficiency) grotendeels vastligt. Nieuwe schepen toevoegen aan de vloot duurt een aantal jaren, en daarmee kan ook de aanbodkant niet heel makkelijk schakelen op veranderingen in de vraag. Het gevolg is dat krapte aan de aanbodkant heel snel tot grote prijsscalaties leidt. Dit is een gegeven in veel maritieme transportmarkten. Tenslotte kan er nog op gewezen worden dat het aanpassen van de prijs voor diensten door rederijen ook niet echt eenvoudig is. Veel klanten hebben vaste contracten, waarin de prijs is vastgelegd. Daarnaast zijn er formele processen afgesproken over vooral het ophogen van de standaardtarieven: dit gebeurt (meestal) via een aangekondigde zogenaamde General Rate Increase (GRI). Andere prijscomponenten worden meestal ook op 6-maandelijks basis bijgesteld.

Andere observaties van de sector wijzen op concentratie aan de kant van de rederijen. Fusies en overnames komen regelmatig voor, alsook een enkel faillissement. Samenwerkingsverbanden, zoals consortia en allianties, vormen een additioneel mechanisme waarmee er relaties tussen rederijen worden gelegd. Dit soort statements houdt niet meteen een waardeoordeel in, al wordt ook gewezen op het risico dat meer concentratie leidt tot minder concurrentie. Omtrent het commerciële gedrag van rederijen zijn er ook observaties: een belangrijk mechanisme van rederijen om toch aanpassingen

aan de aanbodkant van de markt te doen zijn capaciteitsreducties door het langzamer varen (*slow steaming*), en door het overslaan van aanleghavens of het niet uitvoeren van geplande diensten (*blank sailings*). Dit zijn keuzes van rederijen die direct invloed hebben op de sectorpropositie van regelmatig, betrouwbaar vervoer.

Tenslotte kan nog opgemerkt worden dat de manier waarop de lijnvaart vergoedingen rekent voor haar diensten complex genoemd kan worden. Een factuur voor het vervoeren van een container kan meer dan 20 items bevatten waar de klant voor betaalt, waaronder het transporttarief, maar daarnaast vergoedingen voor allerlei specifieke omstandigheden, diensten en risico's. De bekendste van deze zogenaamde *surcharges* zijn wellicht de *bunker adjustment factor*, de *bill of lading fee*, en de *seasonal peak surcharge*. Dit zijn respectievelijk vergoedingen voor toename in brandstofprijzen, een vergoeding voor het behandelen en toesturen van de vrachtdocumenten, en extra vergoeding voor het varen in een drukke periode in en bepaald deel van de wereld (meestal Azië). Daarnaast zijn boetes voor de tijdsoverschrijding van het vrije gebruik van containers – *demurrage & detention fees* – berucht door onder meer interpretatieverschillen en sterke toenames in de hoogte van deze 'vergoedingen'.

Een losse opmerking betreft de verschillen tussen mededingingsregimes in de scheepvaart. Europa heeft de CBER, die de lijnvaart een uitzondering biedt voor operationele samenwerking. Maar in andere delen van de wereld is het gezamenlijk bepalen van prijzen nog toegestaan, terwijl er ook gebieden zijn waar samenwerking weer helemaal niet is toegestaan³. Hierdoor ontstaat voor bedrijven weinig duidelijkheid over het te voeren beleid.

Een aparte groep argumenten legt verbanden tussen samenwerking in de lijnvaart en marktmacht, samenzwering (*collusion*) en coördinatie. In deze groep zijn deze argumenten nog grotendeels neutraal: samenwerking vergroot de kans op concentratie en marktmacht, coördinatie is niet alleen zichtbaar in de beheersing van capaciteit, maar bijvoorbeeld ook in de beslissingen om schepen te laten slopen en de manier waarop de lijnvaartrederijen zich manifesteren op de markt voor het charteren van schepen. Daarnaast draagt de mogelijkheid van samenwerking ook het risico in zich dat kleinere partijen daarin niet zo makkelijk meekomen vergeleken met de grotere bedrijven. Deze argumenten, die wijzen op de werking van samenwerking tussen rederijen op andere onderdelen van de maritieme en transportsector, leidt tenslotte tot de observatie dat de regelgever (de Europese Commissie) weinig oog lijkt te hebben voor de effecten van samenwerking in de scheepvaart op de rest van de logistieke keten. Daarbij wordt ook bedoeld terminals, havens en achterlandtransport en logistiek.

4.3 Argumenten op basis van causaliteit

Waar in het eerste onderdeel de argumenten vooral neutrale observaties waren (die soms overigens wel relaties leggen), is deze tweede groep argumenten veel strikter van het type: [dit aspect] leidt tot [dat aspect]. Over het algemeen zijn deze causale relaties deels neutraal en deels strikt negatief. In een enkel geval is er een positieve kwalificatie te geven aan een argument.

Een belangrijke groep argumenten gaat over marktmacht, concentratie en toegankelijkheid van de markt. Er wordt op gewezen dat verschillende vormen van samenwerking, via consortia en allianties leiden tot het creëren van toegangsbarrières voor nieuwe partijen in de markt. Daarnaast wordt gesteld dat samenwerking leidt tot een beperking van de concurrentie. Deze zaken zijn niet meteen negatief: de instandhouding van de propositie van reguliere, regelmatige diensten heeft een zekere

³ Het gaat hier specifieke om andere onderdelen van de lijnvaart, zoals ferries.

mate van marktbescherming nodig. Wat wel veelal als negatief wordt gekwalificeerd is dat samenwerking de mogelijkheid in zich draagt om monopolistische trekken te gaan vertonen, en dat marktmacht negatief doorwerkt in allerlei relaties met toeleveranciers van rederijen, zoals terminals, havens, en dat landen zich tot investeringen in infrastructuur (havens, achterlandverbindingen) gedwongen voelen om mee te kunnen blijven doen in de internationale handel. Meer specifiek kan consolidatie en schaalvergroting leiden tot grote pieken in achterlandvervoer. Daarnaast wordt opgemerkt dat de schaalvergroting die het gevolg is van de samenwerking tussen rederijen direct leidt tot congestieproblemen in havens. Het proces is complex: zowel overcapaciteit, megaschepen, onderinvesteringen bij rederijen en terminals, als inefficiënties (lage betrouwbaarheid) bij rederijen, kunnen leiden tot die congestie. Daarbij zijn megaschepen ook een directe reden voor overcapaciteit.

Een belangrijk klassiek argument in de discussie over de mededingingsuitzondering is dat de specifieke marktstructuur in de scheepvaart maakt dat die markt betwistbaar (*contestable*⁴) is. Daardoor kunnen de partijen in die markt, ook als dat er maar één is, zich niet als monopolist gedragen. Dit argument wordt veel gebruikt als een tegenwerping tegen de partijen die redeneren dat samenwerking uiteindelijk leidt tot kartelvorming en monopolistisch (i.e. prijsafspraken en prijsdiscriminatie) gedrag. Contestability economen zeggen dan: in deze specifieke markt kan dat niet, omdat er altijd concurrenten op de loer liggen die heel makkelijk een specifieke deelmarkt kunnen instappen: de lijnvaartmarkten zijn altijd betwistbaar. Over het van toepassing zijn van dit idee op de containerscheepvaart is overigens in de jaren tachtig van de vorige eeuw een behoorlijke discussie geweest. Deze discussie is niet in het voordeel van een van de partijen beslist.

De samenwerking heeft ook een egaliserende werking tussen rederijen: in consortia ontstaat de neiging om de ingebrachte scheepscapaciteit gelijk te schakelen tussen rederijen, waarmee de rederijen elkaar dwingen om ook te investeren als een concurrent dat doet. Dit werkt het ontwikkelen van overcapaciteit in de hand. Daarnaast wordt opgemerkt dat concentratie in de lijnvaart ook leidt tot verdere concentratie in feeder-diensten.

Tegelijkertijd biedt samenwerking de rederijen ook de mogelijkheid om de voordelen die samenhangen met economische schaalvoordelen (als gevolg van de hoge vaste kosten) te realiseren. In hun eentje zou dat misschien niet gaan, maar door gezamenlijk op routes te investeren in scheepscapaciteit kunnen grotere schepen in de vaart worden gebracht. Samenwerking leidt ook potentieel tot een grotere efficiëntie, efficiëntere operaties in havens en een zekere robuustheid in de markt, waardoor rederijen geopolitieke ontwikkelingen zoals reshoring het hoofd kunnen bieden. Merk op dat deze voordelen, in de filosofie van de regelgeving binnen de EU, dan ook doorgegeven moeten worden aan de klant, en uiteindelijk ten goede moeten komen aan de consument. Tot de Covid-periode, is de consensus, is dat ook redelijk gelukt.

Een laatste groepje argumenten gaat over de relatie tussen samenwerking en de prijzen voor transport. Waar het originele idee is dat samenwerking het mogelijk maakt om de prijzen laag en stabiel te houden, bestaat ook het risico dat samenwerking er juist toe leidt dat er allerlei opdrijvende factoren komen in het prijsproces: beheersing van de capaciteit (moedwillige reductie door middel van slow steaming, blank sailings, en onbedoelde reducties van capaciteit door inefficiënties) leidt tot hogere vrachtprijzen. Dit benadrukt het tweesnijdende zwaard dat de CBER is: het biedt mogelijkheden

⁴ Dit is een concept dat geïntroduceerd is door Baumol in de jaren tachtig, voor de economische analyse van zogenaamde natuurlijke monopolies, waarin vaak maar een partij kan bestaan. Natuurlijke monopolies bestaat vooral in markten met hele hoge vaste kosten, zoals nutsvoorzieningen, en ook transportindustrieën.

voor samenwerking die de sector nodig heeft om stabiele diensten te leveren, maar geeft de sector ook de mogelijkheid om capaciteit te manipuleren met een prijsopdrijvend effect als gevolg. Aangezien er ook een economische reden is waardoor de prijzen omhoog kunnen gaan (beperkte capaciteitsaanpassing op de korte termijn) is het moeilijk af te lezen aan een stijgende vrachtprijs wat daar nu de reden voor is.

4.4 Klassieke samenwerkingsargumenten

De derde groep argumenten bestaat uit zo'n 24 onderwerpen die veelal zowel positief als negatief kunnen worden uitgelegd. Deze onderwerpen lopen we hieronder door. In een aantal gevallen bevatte het bronmateriaal geen argumenten voor of tegen. In veel gevallen zijn die argumenten eenvoudig in te vullen. We hebben ervoor gekozen dat hier niet te doen. We verwijzen wel naar relevante tegenargumenten onder een van de andere thema's.

Onderwerp	Argument voor	Argument tegen
Marktmacht	De werkelijke macht van allianties, consortia is beperkt, en consortia voorkomen de ontwikkeling van een echte monopolist	Tegenargumentatie onder andere onder thema 'Impact op havens en terminals'.
Juridische duidelijkheid	De BER creëert duidelijkheid voor de rederijen	
Compliance kosten	De BER verlaagt compliance kosten voor samenwerkingsverbanden van rederijen significant	
BER periodieke herziening	De BER wordt periodiek geëvalueerd	
Concurrentie/concurrentierisico	De BER reduceert het risico op (destructieve) concurrentie	Samenwerking leidt tot overinvesteringen, wat de neiging tot concurreren onderdrukt
Concentratie in de markt	De concentratie is nog steeds niet hoog	Concentratie neemt toe
Connectiviteit	Consortia kunnen de connectiviteit van de lijnvaart verhogen	Directe en P2P-connectiviteit neemt in werkelijkheid af
Voordelen voor consumenten	Consumenten hebben voordeel hebben van de betaalbare lijnvaart	Door de complexe prijsstructuur is het niet duidelijk hoeveel voordeel de lijnvaart doorgeeft aan de consument
Vraag en aanbod		Beschikbare data geeft een gemengd beeld over de rigiditeit van vraag en aanbod in de markt.
Inkomen/winst	Samenwerking leidt tot hogere omzetten en winsten voor de lijnvaart en daarmee betere levensvatbaarheid	
Impact op havens en terminals	Consortia hebben een betere onderhandelingspositie ten opzichte van terminals, en samenwerking leidt tot efficiëntere afhandeling in havens	Consortia hebben te veel marktmacht ten opzichte van havens en terminals, en zijn dominant in het eisen van diensten (prioriteit van afhandeling)
Milieu-impact	Samenwerking leidt tot reductie in CO2	Grotere schepen stoten meer CO2 uit, en vormen een grotere milieulast voor havens
Handelsfacilitatie	Consortia faciliteren wereldwijd transport in containers, en leiden tot stabiele diensten	Tegenargumentatie onder andere onder thema 'operationele efficiency'.
Vaste kosten	Samenwerking in consortia leidt tot een reductie van kosten voor rederijen	Tegenargumentatie onder andere onder thema 'Vrachtprijs'.
Sector groei	Samenwerking biedt rederijen de mogelijkheid voor stabiele groei	Tegenargumentatie onder andere onder thema 'Concentratie in de markt'.
Robuustheid van de sector	Consortia bieden rederijen mogelijkheden om ontwikkelingen te doorstaan	
Transparantie algemeen	De BER verbetert transparantie in de markt	Er is weinig daadwerkelijk transparantie over welke consortia er zijn en hoe hun lidmaatschap in elkaar zit

Transparantie op marktaandelen		Marktaandelen van consortia zijn moeilijk te meten, en data is niet beschikbaar
Investerings	De BER ondersteunt investeringen	Samenwerking leidt tot vermindering van incentives om te innoveren.
Operationele efficiency	De BER leidt tot verbetering van efficiency en kwaliteit van dienstverlening, door capaciteit te delen, en te coördineren. Dit reduceert blank sailings, en leidt tot JIT shipping	De BER leidt tot overcapaciteit, leidt niet tot kwaliteitsverbetering, capaciteitsbenutting daalt, en er is weinig differentiatie in de dienstverlening
Vervuiling (van schepen)	Door capaciteitsdeling is de co2 uitstoot per TEU lager op schepen en in havens	Grotere schepen vormen een groter risico
Vrachtprijs	Samenwerking verlaagt de vrachtprijs en verhoogt de stabiliteit van de prijs	De prijzen gaan juist omhoog, megaschepen leiden niet tot een globale verlaging van logistieke kosten, en de volatiliteit van prijzen is ook toegenomen.
Prijs en kwaliteit	Consortia leiden tot een combinatie van lagere prijzen en hogere kwaliteit van dienstverlening	Tegenargumentatie onder andere onder thema 'Vrachtprijs' en 'Kwaliteit van dienstverlening'.
Kwaliteit van dienstverlening	Consortia leiden tot betere of stabiele kwaliteit van dienstverlening (betrouwbaarheid, efficiency, voorspelbaarheid)	Kwaliteit is teruggelopen (kwaliteit dienstverlening, betrouwbaarheid, frequentie), er zijn niet echt efficiencyverbeteringen

In grote lijnen zijn er twee type argumenten over de voordelen van de BER: er zijn voordelen voor rederijen (compliancekosten, juridische duidelijkheid, reductie van kosten en risico's) en er zijn voordelen voor de maatschappij (kwaliteit van dienstverlening, voordelen voor de consument, handelsfacilitering, stabiliteit van de prijs). Een standaardargument dat kan worden ingebracht tegen de eerste categorie is dat de BER er niet is voor de rederijen. Dus dat er voordelen voor rederijen zijn is mooi, maar dat is geen reden om de BER overeind te houden. Tegenargumenten tegen de tweede categorie zijn meestal gebaseerd op marktobservaties. Er is vrij veel semipublieke informatie die aantoont dat de sector op allerlei segmenten van de kwaliteit van dienstverlening al zo'n tien jaar, jaar-op-jaar, slechter scoort: betrouwbaarheid, frequentie, on-time arrival, connectiviteit.

Aanvullend hierop zijn er nog wat specifieke argumenten aan de zijde van tegenstanders van de BER die vooral wijzen op wat de beschikbare data laat zien (rigiditeit van vraag en aanbod), of juist het gebrek aan data (inzicht in marktaandelen van consortia). Van hetzelfde kaliber is ook het argument dat door de complexe prijsstructuur in de lijnvaart voorkomt dat een formele eis van de BER, namelijk dat voordelen worden doorgegeven aan de consument, geverifieerd kan worden.

Concluderend kan voor dit deel van de argumenten gesteld worden dat er te verwachten voordelen zijn van samenwerking door middel van consortia, maar dat die voordelen in de praktijk niet volledig, of helemaal niet gerealiseerd worden. Aanvullend daarop is er ook nog weinig inzicht in een aantal andere potentiële nadelen van samenwerking, zoals een lijst van consortia, en de marktaandelen van die consortia.

Wat wel interessant is, is dat de argumentatie dat de lijnvaart zijn belofte niet realiseert eigenlijk niet over de extreem hoge vrachtprijzen of winsten gaat die in de periode e 2020-midden 2022 waargenomen konden worden. De argumentatie is generieker van aard en bestrijkt veel meer dimensies van de prijs en kwaliteit van dienstverlening-propositie, en ook een langere periode. Tegelijkertijd zijn excessen in prijs en winst ook weer een mogelijk argument voor het bestaan van de BER, bijvoorbeeld door voordelen van de BER voor het bieden van stabiele dienstverlening, stabiele prijzen en stabiele winstgevendheid voor rederijen te schetsen.

4.5 Afsluitende opmerkingen

In de afgelopen maanden (tot oktober 2022) heeft de consultatie over de BER onder de belangrijkste stakeholders plaatsgevonden. In dit kader is het nog wel interessant om de opinie van de verzamelde ondernemingsverenigingen aan de verladerskant weer te geven:

“In de woorden van de EC is de groepsvrijstelling gebaseerd op de vaststelling dat gezamenlijke dienstverleningsovereenkomsten tussen lijnvaartondernemingen, ook wel consortia genoemd, waarschijnlijk zullen leiden tot een efficiënter gebruik van scheepscapaciteit, een hogere productiviteit en een betere kwaliteit van de dienstverlening voor de consument. Wij zullen betogen dat de GVM aan geen enkele van de gestelde doelen beantwoordt en verzoeken de EG derhalve de huidige GVM in te trekken.

Wij willen benadrukken dat wij niet tegen een vorm van samenwerking tussen rederijen zijn, maar de GVM geeft de lijnvaartrederijen een vrijbrief voor de EU-concurrentiewetgeving, zonder toezicht van de EC, terwijl zij verladers en consumenten een slechte dienstverlening bieden en daarbij miljardenwinsten maken.”⁵

Uit deze stellingname maken wij op dat de verzamelde ondernemersverenigingen aan de kant van de verladers ervoor gekozen hebben te adviseren dat de CBER wordt afgeschaft, en dat daarvoor in de plaats een specifiekere afspraak komt tussen rederijen en hun klanten over hoe zij met elkaar omgaan. Hiermee beogen de verschillende verladersvertegenwoordigingen waarschijnlijk om twee vliegen in een klap te slaan: ten eerste lossen zij dan het probleem van het tekortschietende juridische kader ten aanzien van de vervoersovereenkomst op, en ten tweede zijn zij af van de al te beschermende functie die de CBER de laatste jaren voor de rederijen gespeeld heeft. Het is natuurlijk afwachten op welke manier de Europese Commissie in deze discussie zal gaan optreden.

⁵ Brief evofenedex, van de hand van Rogier Spoel, inz CBER, 3 oktober 2022

5 Gevoerde gesprekken

In het kader van dit onderzoek zijn diverse gesprekken gevoerd met vertegenwoordigers van de containersector, waarbij we geprobeerd hebben met name mensen te spreken die sterk met de zee kant van het containertransport en de overslag bezig zijn. We hebben in het kader van dit project gesproken met:

- Boudewijn Siemons en Michiel Nijdam – Havenbedrijf Rotterdam
- Ulco Bottema – Hutchinson Port Holdings/ECT
- Eduard Backer – voormalig feederlines, CMA CGM en Containerships
- Rogier Spoel – evofenedex
- Marco Tak – VRC
- Tom Demolder – Hapag Lloyd

De insteek van het gesprek was steeds de huidige stand van zaken in het internationale containervervoer, en de rol van rederijen in het veroorzaken, maar ook in het oplossen van de problematiek. Daarbij wisselden we in het gesprek regelmatig van perspectief: het ging in de gesprekken over operationele problemen van rederijen om schedules te halen, over relaties met klanten en discussies over tarieven, over de rol van schaalvergroting, en over nieuwe ontwikkelingen in de containerlijnvaart, zoals initiatieven van grote retailers om het vervoer zelf op te pakken met eigen schepen en containers. In alle gesprekken vroegen we ook naar hun opinie ten aanzien van de CBER.

Naast deze gesprekken met sector-experts is ook een gesprek gevoerd met ambtenaren van de Ministeries van Infrastructuur en Waterstaat, en Economische Zaken en Klimaat. Dit was een verkennend gesprek over de inzet van de Nederlandse overheid voor de evaluatie van CBER, en is niet genotuleerd. Wel is naar aanleiding van dit gesprek technische ondersteuning aangeboden en geleverd ten aanzien van de voorbereidingen van de Nederlandse positie in de CBER beleidsconsultatie. Hiervoor zijn in een vroeg stadium een Engelse versie van hoofdstuk 3 en hoofdstuk 4 uit deze rapportage met het ministerie van I&W gedeeld, en is nadere mondelinge toelichting verstrekt.

Hieronder zullen niet de volledige interviewverslagen worden gedeeld. Wel nemen we per gesprek de belangrijkste inzichten en *eye-openers* op.

5.1 Inzichten en *eye-openers*

1. De focus van de haven van Rotterdam bij het faciliteren van ladingstromen ligt op een neutrale rol ten opzichte van de rederijen, het vergroten van de knooppuntfunctie door het ondersteunen van transshipment, en het verbeteren van de toegankelijkheid voor achterlandmodaliteiten. Op dit laatste vlak moet nog wel het een en ander gebeuren, maar wordt de daadwerkelijke oplossingsmogelijkheden beperkt door de interactie (of gebrek daaraan) tussen partijen in de keten. Het direct stimuleren van transshipment door het havenbedrijf, alsmede de manier waarop havengeld een instrument voor sturing in de congestieproblematiek zou kunnen zijn staan nog niet echt ter discussie.
2. Schaalvergroting aan de rederij-kant speelt een belangrijke rol in de operaties op containerterminals. Niet alleen door de vergroting van de schepen, maar ook door ontwikkelingen als het toenemen van de TEU-factor (de verhouding 40ft/20ft containers) en

verstoringen als stakingen en vertragingen in andere havens vormen een steeds grotere invloed op de operaties. Het wordt ook algemeen onderschat hoe schijnbaar kleine toenames van het volume van grote schepen (van 18000 teu naar 21000 teu) een disproportioneel effect hebben op operaties.

3. De rederijen waren de kop van jut in de afgelopen discussie, maar hun positie is niet erg krachtig: zij snappen ook wel dat de grote winsten aandacht trekken, en dat onbetrouwbaarheid in de dienstverlening tegen ze gaat werken. De rederijen zijn echter overgeleverd aan de mondiale situatie van overspannen vraag en beperkingen in havenfaciliteiten door COVID en andere ontwikkelingen. Zij zitten daarom net zo klem als alle andere partijen. Een echte strategische discussie kan eigenlijk alleen op de hoofdkantoren van de rederijen gevoerd worden, omdat lokale kantoren vaak sterk lokaal en op specifieke klanten gericht zijn.
4. De manier waarop rederijen aangestuurd worden is vrij eenvoudig: schepen moeten zoveel mogelijk vol. Alleen dan renderen de investeringen. Dit betekent bijvoorbeeld dat er een sterke neiging is om prijs als sturingsinstrument te gebruiken en dat grotere klanten veel belangrijker zijn dan kleine klanten. De kwaliteit van dienstverlening is hieraan ondergeschikt.
5. Een onderdeel van die dienstverlening is de informatievoorziening in zeehavens rondom de aankomst van schepen. Deze informatievoorziening is in Rotterdam (net als in andere zeehavens) nog steeds niet optimaal. Als gevolg van de Suez-blokkade is gebleken dat die informatie er wel kan zijn als het nodig is, maar zodra de crisis weer verdwijnt, verdwijnt ook de drive om die datavoorziening op orde te houden.
6. Verladers spelen, naast rederijen ook een belangrijke rol in het sturen van de congestieproblematiek: zij reageren op onzekerheid met het opbouwen van voorraden, en zij laten containers langer staan op de terminals, omdat er soms weer te veel product in de pijplijn zit. Ook hierbij zou een betere informatievoorziening een positieve rol kunnen spelen: preciezere informatie over doorlooptijden en afwijkingen van schema's verkleint het risico, en daarmee ook het corrigerende bestelgedrag van verladers.
7. Rederijen die veel geld hebben verdiend gaan dat geld nu besteden aan: schepen, terminals, expeditiebedrijven en andere logistieke investeringen (naast overigens ook een aantal niet-logistieke investeringen), en wellicht ook in duurzaamheidsinvesteringen. Ook grote terminaloperators zijn met dergelijke strategieën bezig. Er zijn nog wel paar rederijen die een echte rederij willen blijven, maar er zijn ook rederijen, waarvan Maersk het bekendste voorbeeld is, die een andere strategie kiezen en veel meer integrale logistieke diensten gaan aanbieden. Door de overvloed aan middelen zou deze crisis wel eens een belangrijke impuls aan deze ontwikkeling van globale supply chain integrators kunnen geven.

5.2 Afsluitende opmerkingen

Op basis van de interviews kunnen we een paar zaken vaststellen:

1. De congestieproblematiek is zeker niet alleen een probleem in Rotterdam (dus van de terminals en het achterlandnetwerk) en kan gerust een wereldwijd systeemprobleem genoemd worden. Het heeft ook geen zin om één schuldige aan te wijzen, want iedereen zit vast in de huidige problematiek, en het wachten is op het inzakken van de vervoersvraag om er weer uit te komen. Additionele capaciteit inzetten (aan de zee kant, in het achterland) is alleen een oplossing als die capaciteit snel beschikbaar komt, en dat is in ieder geval aan de zee kant niet het geval.

2. Schaalvergroting in de zeescheepvaart kan wel gezien worden als een belangrijke driver voor gevoeligheid van het systeem voor verstoringen. Inmiddels is gebleken dat de ontwikkeling van die gevoeligheid is onderschat en dat het systeem veel minder robuust is dan werd gedacht. Ook als de vraag en het aanbod weer met elkaar in balans is blijven er mogelijkheden van verstoringen (Covid in China, stakingen in Europa) waardoor het de vraag is wanneer het wereldwijde containertransportsysteem weer 'normaal' gaat functioneren.
3. In de sector is, behalve bij de evofenedex, geen groot enthousiasme voor de afschaffing van de CBER. Wel lijkt er algemene steun voor aanpassingen in die CBER om het mechanisme beter te laten functioneren.
4. De discussie over de rol van transshipment in Rotterdam is nog lang niet uitputtend gevoerd. Het is duidelijk dat de inzet op transshipment het congestieprobleem niet beter maakt, maar het is niet duidelijk wat bijvoorbeeld een 'optimaal' niveau van transshipment voor Rotterdam zou kunnen/moeten zijn. Dit zou een ingrediënt moeten zijn in een lange termijn-containervisie van de Rotterdamse haven.
5. De positie van verladers is een interessante in het congestiedebat. Verladers worden aangewezen als 'veroorzaker' van de toegenomen dweltijden op terminals, terwijl de verladers zelf reageren op de grotere onzekerheden in de doorlooptijden en betrouwbaarheid van het intercontinentale transport volgens vrij standaard logistieke mechanismen. Het verdient aanbeveling om veel meer dan nu de discussie tussen rederijen en hun klanten – de verladers – te faciliteren. Dit is ook in lijn met de positie van de verladersvertegenwoordigers in het CBER-debat.
6. De operatie van de rederijen wordt vooral gestuurd door het vullen van schepen. Ook de rederijen hebben behoefte aan stabiliteit en voorspelbaarheid. Sommige rederijen proberen met hun eigen klanten die stabiliteit, ook in tijden van extreem hoge prijzen, te realiseren door middel van redelijke prijzen en lange termijncontracten. Het is de vraag of de verladers zich daaraan blijven committeren als de prijzen weer dalen.
7. De gesprekspartners hebben veelal wel gehoord van alternatieve diensten in gespecialiseerde markten, maar schatten deze ontwikkeling nog niet op waarde.

6 Simulatiestudie naar havencongestie

6.1 Inleiding

Congestie kan ontstaan door een veelheid van factoren. In dit deel van de studie gaan we kijken naar de manier waarop schaalontwikkelingen in de containervaart congestie kunnen veroorzaken. We baseren dat onderzoek op een aantal simulatiestudies die zullen worden uitgevoerd in nauwe samenwerking met TBA (<https://tba.group>) en prof. Alexander Verbraeck van de TU Delft.

In dit hoofdstuk beschrijven we het plan van aanpak en de gebruikte methodologie. De uitkomsten van de studie zullen in een aparte deliverable worden gerapporteerd.

6.2 Afbakening

Het doel van deze studie is om een aantal specifieke gevolgen van schaalvergroting in het containervervoer over zee te bestuderen. We kijken daarbij vooral naar effecten op de operaties in containerterminals, en daarbinnen vooral naar de afhandelcapaciteit van andere modaliteiten zoals truck en barge. De meer gedetailleerde aspecten van terminaloperaties, zoals stacking crane efficiëntie, en efficiëntie van het transportsysteem tussen kade en stack laten we buiten beschouwing. De reden hiervoor is dat we vooral willen kijken naar de *knock-on* effecten van ontwikkelingen in de zeevaart op de andere modaliteiten, via het schakelpunt van de terminal.

6.2.1 Model

We gebruiken voor de simulaties het TBA model TRAFALQUAR. Dit is een krachtig model voor simulatiestudies, waarin aankomsten van schepen, kade operaties, en kade- en kadekraanproductiviteit kunnen worden gemodelleerd. Meer in het bijzonder geeft het model, voor verschillende scheepsaankomst-scenario's, inzicht in kadebezetting, kraaninzet, en de bezetting van de stack. Simulaties omvatten typisch een jaar, zodat een goed beeld ontstaat van de langdurige effecten van bepaalde keuzes.

6.2.2 Belangrijkste aannames

In de modelanalyse kijken we naar een paar verschillende ontwikkelingen:

- Verschillende pro-forma aankomstpatronen, waarin we in ieder geval een aankomstpatroon onderscheiden met relatief veel kleinere schepen, en een scenario met (minder) hele grote schepen;
- Verschillen in de nauwkeurigheid van aankomsten, gemeten middels de afwijking van de gecommuniceerde ETAs van schepen;
- Variaties in kadekraanproductiviteit.

De karakteristieken die gemeten worden zijn: het aantal ingezette kadekranen, de dichtheid, of bezetting van de stack, pieken aan de landzijde van de terminal (truckafhandeling), wachttijd van schepen voor het aanleggen, hoe vaak kleinere schepen niet kunnen aanleggen op hun geplande tijd omdat er een zeeschip aankomt, het verschil tussen geplande en werkelijk ingezette kadekranen, en de toename van kadekraan-cycli als gevolg van de grootte van schepen.

6.2.3 Containerterminal

Voor de studie hebben we gekozen om een algemene terminal te nemen als studieobject, waarbij we het ontwerp gebaseerd hebben op een typisch West-Europese terminal. Voor diverse operationele processen nemen we West-Europese gemiddelde doorlooptijden en verdelingen. Meer specifiek gaan

we uit van een terminal met een capaciteit van 2,5 miljoen TEU, en een kadelenkte van 1200 meter. Daarin passen drie berths, en er zijn 12 kadekranen beschikbaar. Een meer precieze terminalconfiguratie zou nodig zijn als de processen op de terminal meer in detail gemodelleerd zouden moeten worden. Voor een dergelijk model dient gekozen te worden voor ofwel een rail mounted gantry crane ontwerp, of een ontwerp dat gebruik maakt van automated guided vehicles. In het model is realistische dynamiek ingebouwd: als het druk is op de terminal en in de stack, dan gaat de kadekraanproductiviteit omlaag.

In het scheepsaankomstscenario wordt rekening gehouden met een mix aan schepen. Daarbij zijn twee scenario's onderscheiden: een met relatief kleinere schepen, en een met een paar relatief grote schepen. Dit is gebaseerd op een standaard indeling van scheepstypes en grootte in het TRAFALQUAR-model. Het grootste schip is daarbij een containership dat een call size van 8500 containers kan genereren. Dit is vergelijkbaar met de huidige grootste containerschepen van 24000 TEU. Deze call size vereist een gewenst servicetijd van 43 uur, een laad- en losproductiviteit van 200 containers per uur, en een gemiddelde kraanproductiviteit van 32 containers per uur⁶. Gemiddeld zal een dergelijk schip met 6 kranen bediend worden, terwijl een maximum van 8 mogelijk is in het model.

In de modellering van ETA-afwijkingen is rekening gehouden met een verschil in betrouwbaarheid van de grote zeeschepen, ten opzichte van kleinere schepen en barges. Hierbij zijn de grotere schepen onbetrouwbaarder in hun aankomst. In dit laatste geval komt een groot deel van de schepen zo'n 24 tot 48 uur te laat. Dit is lijn met de gemiddelde prestatie in de sector (al zijn er veel slechtere prestaties geobserveerd in recente jaren).

Nog een paar technische aannames:

- De laad- en losratio is 50/50
- De transshipment ratio is 40% (in lijn met de situatie in Rotterdam)
- De gehanteerde TEU factor is 1,7
- We gebruiken alleen 'gewone' containers
- De dweltijd in de terminal is gemiddeld 7 dagen.

Wat betreft de dweltijd: dit is een vast gegeven in dit model. Het onderzoeken van de ontwikkeling van de dweltijd als gevolg van de operationele impact van grotere call-sizes vereist analyse met een gedetailleerder simulatiemodel (waarvoor ook veel verder gaande keuzes moeten worden gemaakt ten aanzien van het terminalontwerp). Voor de huidige studie voert dit voornamelijk te ver. Het truckaankomstproces is aangepast aan de verschillende scheepsaankomstscenario's, door het gewenste aantal trucks te koppelen aan dweltijden van containers. Daardoor zal in de pieken bij de truck gates te zien zijn wat de gevolgen zijn van grotere call-sizes.

6.3 Planning

De afspraken over de simulatieaanpak zijn gemaakt in augustus 2022. De simulatiestudie loopt in de periode september-november. We verwachten in ieder geval de voorlopige resultaten van de studie te kunnen presenteren rondom het eind van de maand november.

⁶ In de studie zullen we specifiek deze aanname nog nader tegen het licht houden.

7 Conclusies, afsluitende opmerkingen en aanbevelingen

Met dit onderzoek leveren we een bijdrage aan de discussie over de congestieproblematiek in de Rotterdamse containerterminals. In dit specifieke onderzoek richten we ons op de zeekant van deze problematiek, en ligt de nadruk op de manier waarop de containerrederijen deel van het probleem, of deel van de oplossing zijn.

In het eerste hoofdstuk in deze rapportage geven we een overzicht van de ontwikkeling van de regelgeving voor de (container)lijnvaart en de manier waarop samenwerkingsvormen in deze sector een belangrijke manier zijn en zijn geweest om de sector stabiliteit en economische bestaansrecht te geven. Met het veranderen van de regelgeving zijn daarbij samenwerkingsverbanden waarin prijzen gezamenlijk werden vastgesteld geleidelijk veranderd, en zijn operationele samenwerkingsverbanden zoals consortia en allianties ontstaan.

Dit hoofdstuk wordt opgevolgd door een economische structuuranalyse van de containerlijnvaart. In dit hoofdstuk wordt besproken wat de economische mechanismen zijn die bepalen hoe de containerlijnvaart zich gedraagt. Een belangrijke conclusie uit dit betoog is dat de specifieke regelgeving die samenwerking in de containerlijnvaart toestaat, ook maakt dat er voor de rederijen een zekere afscherming is tegen beperkende marktinvoeden. Hierdoor zijn er weinig remmende of beperkende factoren voor de rederijen bij het bestellen van grotere schepen, een zwakke operationele prestatie, of het ingrijpen in operationele diensten. Dit hoofdstuk eindigt met een aantal aanbevelingen voor regelgeving en voor strategische overwegingen, die we hieronder op een rijtje zullen zetten.

In hoofdstuk vier staat de argumentatie centraal voor de mededingingsuitsluiting die de containerlijnvaartrederijen de mogelijkheid biedt om samen te werken in consortia. In dit hoofdstuk is getracht om een zo compleet mogelijk beeld te geven van de meest gebruikte argumenten voor en tegen die regelgeving. Een belangrijke conclusie van dit hoofdstuk is dat die argumenten in drie typen uiteenvallen: er zijn argumenten die gebaseerd zijn op de (economische) sectorstructuur, argumenten met een causale structuur, en klassieke samenwerkingsargumenten. In deze laatste categorie zijn er zo'n 24 onderwerpen die zowel als argument voor, als argument tegen de mededingingsuitsluiting gehanteerd kunnen worden. In aanvulling op de klassieke argumentatie (de regelgeving is nodig voor een stabiele transportvoorziening, maar de huidige operatie van de rederijen is van zo'n lage kwaliteit dat zij niet meer aan die voorwaarde voldoen) vloeit uit de analyse van de argumenten ook een nieuw inzicht voort, en dat is dat de machtspositie van de rederijen zich ook kan richten op terminals, havens en achterlandtransporteurs. Deze scheve machtsbalans zou wel eens in belangrijke mate kunnen bijdragen aan het versterken van de congestieproblematiek.

In hoofdstuk vijf rapporteren we over de gesprekken die gevoerd zijn met bedrijven en sectorvertegenwoordigers. In het kader van dit onderzoek zijn dat vooral partijen geweest die met het zeetransport bezig zijn. Uit de gesprekken komt een beeld van een sector waarin momenteel alle partijen (ook de rederijen) vastzitten in een suboptimale operatie. De enige uitweg daarvoor is wachten tot de vraag inzakt (wat nu ook – najaar 2022- aan het gebeuren is). Dat neemt niet weg dat, ook als de congestieproblematiek verdwijnt, de gevoeligheid van het systeem blijft. Er zijn nog steeds allerlei factoren die schokken kunnen genereren waardoor het systeem weer heftig kan reageren.

In hoofdstuk zes geven we een voorschot op het kwantitatieve onderzoek naar de invloed van schaalvergroting in de scheepvaart op de efficiency van terminal operaties. Dit hoofdstuk bevat de centrale vraagstelling, de onderbouwing van de keuze van het terminal model en een overzicht van de belangrijkste aannames. De resultaten van deze studie worden in een aparte deliverable gerapporteerd.

Aanbevelingen

Het onderzoek levert een aantal aanbevelingen op. Allereerst is het van belang om de congestieproblematiek op een holistische manier te beschouwen en alle relevante partijen, dus ook de zeereederijen rechtstreeks mee te nemen in een analyse. Dat resulteert overigens niet in de identificatie van een specifieke veroorzaker van het probleem. In een situatie van congestie zitten alle partijen klem in 'het systeem' en zit er weinig anders op dan te wachten tot de spanning er een beetje uitloopt. Het actief mitigeren van congestieproblemen in Rotterdam met een beperkte groep partijen heeft dus maar zeer gedeeltelijk zin.

Van een wat grotere afstand kan wel gesteld worden dat de schaalvergroting in het zeegaande deel van het internationale containertransport de verhoudingen in het hele systeem scheef hebben getrokken. Hier is de regelgevingscontext voor het zeevervoer van containers een belangrijke oorzaak voor. Rederijen zijn nauwelijks aanspreekbaar op hun vervoersprestatie, en door de bescherming van hun samenwerkingsverbanden zijn er weinig beperkingen voor het zoeken naar steeds meer schaalvoordelen. Deze schaalvergroting is niet opgevolgd in het achterland, en eigenlijk ook niet in de containerterminals. Deze laatsten kunnen de grootste schepen wel afhandelen, maar dit beïnvloedt in belangrijke mate hun verdere operaties, en dus de afhandeling van andere vervoersmodaliteiten. We doen hier verder onderzoek naar om te bezien hoe die afhankelijkheden precies liggen.

Voor wat betreft de positie omtrent het voortbestaan van de CBER hebben we in hoofdstuk drie geformuleerd dat puur op basis van de huidige prestatie van de containerlijnvaart de CBER niet gecontinueerd kan worden. Voor de langere termijn is het echter zinvol om goed na te denken over de afschaffing of aanpassing van dit mechanisme, en de noodzaak van een mechanisme dat wel stabiliteit in de markt kan brengen. Hiervoor is aanvullend onderzoek nodig naar gevolgen van afschaffing, maar ook onderzoek naar ontwerpen van mogelijke vervangende regelgevingsconcepten.

Het verdient tenslotte aanbeveling om voor de Rotterdamse haven na te gaan denken over een integrale containerstrategie, waarin de kwetsbaarheid van het systeem een prominentere plaats krijgt. In een dergelijke strategie dient differentiatie in de afhandeling van grote en kleine schepen, toekomstgerichte capaciteitsplanning en de ontwikkeling van sturingsmechanismen op de operaties van containerrederijen een plek moeten krijgen.

Tenslotte willen we nog een lans breken voor het andere regelgevingskader in de internationale scheepvaart: de modernisering van de regels voor het zeetransport. Nederland kan zich beraden op de rol die het wil spelen om dit dossier een push te geven, en te komen tot ratificatie van de Rotterdam Rules als nieuw juridisch kader voor het internationale containervervoer. De relevantie voor Nederland zit hem niet zozeer in de positie van Nederland als scheepvaartland, maar in de positie als efficiënte *Gateway to Europe*, die onder druk staat door, onder andere, de gebleken kwetsbaarheid van het containertransportsysteem.

Gebruikte literatuur

Alphaliner. (2022). *Alphaliner Top 100 / 11 Oct 2022*. Geraadpleegd van <https://alphaliner.axsmarine.com/PublicTop100/> op 11 oktober 2022.

Boonk, H. (2010) Het aansprakelijkheidsregime van de vervoerder in de Hague-Visby Rules en de Rotterdam Rules. In G. van der Ziel (Red.), *Rotterdam Rules en Boek 8 BW* (p. 86). Alphen aan den Rijn, Nederland: Kluwer.

CLECAT (2018). *Position Paper Review of Regulation 906/2009 - Consortia Block Exemption Regulation*. Geraadpleegd via https://www.clecat.org/media/CLECAT_PP%20BER_3.pdf op 22 september 2022.

Europese Commissie. (1995). VERORDENING (EG) Nr. 870/95 VAN DE COMMISSIE van 20 april 1995 betreffende de toepassing van artikel 85, lid 3, van het Verdrag op bepaalde groepen overeenkomsten, besluiten en onderling afgestemde feitelijke gedragingen tussen lijnvaartondernemingen (consortia) krachtens Verordening (EEG) nr. 479/92 van de Raad. *PbEU* 1995, L 89/7.

Europese Commissie. (2006). VERORDENING (EG) Nr. 1419/2006 VAN DE RAAD van 25 september 2006 inhoudende intrekking van Verordening (EEG) nr. 4056/86 tot vaststelling van de wijze van toepassing van de artikelen 85 en 86 van het Verdrag op het zeevervoer en tot wijziging van Verordening (EG) nr. 1/2003 inzake de uitbreiding van het toepassingsgebied van deze verordening tot cabotage en internationale wilde vaart. *PbEU* 2006, L 269/1.

Europese Commissie. (2009). VERORDENING (EG) nr. 906/2009 van de Commissie van 28 september 2009 betreffende de toepassing van artikel 81, lid 3, van het Verdrag op bepaalde groepen overeenkomsten, besluiten en onderling afgestemde feitelijke gedragingen tussen lijnvaartondernemingen (consortia). *PbEU* 2009, L 256/31.

Europese Commissie. (2014). VERORDENING (EU) Nr. 697/2014 VAN DE COMMISSIE van 24 juni 2014 tot wijziging van Verordening (EG) nr. 906/2009 ten aanzien van de toepassingsperiode ervan. *PbEU* 2014, L 184/3.

Europese Commissie. (2019). Commission Staff Working Document, Evaluation of the Commission Regulation (EC) No 906/2009 of 28 September 2009 on the application of Article 81(3) of the Treaty to certain categories of agreements, decisions and concerted practices between liner shipping companies (consortia), SWD(2019) 411 final. Geraadpleegd van https://ec.europa.eu/competition/consultations/2018_consortia/1_en_dts_evaluation.pdf op 5 oktober 2022.

GCaptain. (2022). *Banana Ships And The Hidden Fees Of Ship Cargo*. Geraadpleegd van <https://gcaptain.com/banana-ships-hidden-fees-of-shipping/> op 25 juli 2022.

Jensen, L. (2019). The new oligopoly of container shipping. *The Journal of Commerce*. Geraadpleegd via https://www.joc.com/maritime-news/container-lines/new-oligopoly-container-shipping_20190704.html op 26 juli 2022.

Jumelet, P. (2022a). MSC gaat brandstofvoetstuk vaker aanpassen. *Nieuwsblad Transport*. Geraadpleegd via <https://www.nt.nl/scheepvaart/2022/03/15/msc-gaat-brandstofvoetstuk-vaker-aanpassen/> op 25 juli 2022.

Matsuda, T., Hirata, E. & Kawasaki, T. (2021). Monopoly in the container shipping market: an econometric approach. *Maritime Business Review*, Vol. ahead-of-print No. ahead-of-print. <https://doi.org/10.1108/MABR-12-2020-0071>

Merk, O., & Teodoro, A. (2022). Alternative approaches to measuring concentration in liner shipping. *Maritime Economics & Logistics*, 1-24.

Notteboom, T.E. & Haralambides, H.E. (2020). Port management and governance in a post-COVID-19 era: quo vadis?. *Maritime Economics & Logistics*, 22, 329–352. <https://doi.org/10.1057/s41278-020-00162-7>

Notteboom, T.E. (2021). Chapter 3.1 Ports and container shipping: Conferences versus Alliances in Maritime Shipping. In T. E. Notteboom, A. Pallis & J. P. Rodrigue (eds.), *Port Economics, Management and Policy*. New York: Routledge.

Sea-Intelligence. (2022a). *Schedule reliability improvement reversed in April 2022*. Geraadpleegd via <https://www.sea-intelligence.com/press-room/142-schedule-reliability-improvement-reversed-in-april-2022> op 10 juli 2022.

Sea-Intelligence. (2022b). *Signs of improvement*. Geraadpleegd via <https://www.sea-intelligence.com/press-room/143-signs-of-improvement> op 12 juli 2022.

Stein, S. (2021). Costco Addresses Supply Chain Pains By Chartering Their Own Ships. *Forbes*. Geraadpleegd via <https://www.forbes.com/sites/sanfordstein/2021/09/24/costco-addresses-supply-chain-pains-by-chartering-their-own-ships/> op 10 juli 2022.

International Convention for the Unification of Certain Rules of Law Relating to Bills of Lading (adopted 25 August 1924, entered into force 2 June 1931) (The Hague-Visby Rules) 51 Stat 223, 120 LNTS 155, amended by the Protocol to Amend the International Convention for the Unification of Certain Rules of Law Relating to Bills of Lading (adopted 21 December 1979) (The Visby Rules) 1412 UNTS 121, and the last Protocol amending the Hague-Visby Rules (adopted 21 December 1979) (SDR Visby Protocol) UNTS 146.

United Nations (UN). (1975). United Nations Conference Of Plenipotentiaries On A Code Of Conduct For Liner Conferences. Retrieved from https://unctad.org/system/files/official-document/tdcode13add.1_en.pdf

United Nations (UN). (1978). *United Nations Convention on the Carriage of Goods by Sea (Hamburg, 1978) (the "Hamburg Rules")*. Geraadpleegd via https://uncitral.un.org/en/texts/transportgoods/conventions/hamburg_rules op 19 juli 2022.

United Nations (UN). (2008). *The Rotterdam Rules*. Geraadpleegd via <https://unctad.org/topic/transport-and-trade-logistics/policy-and-legislation/international-maritime-transport-law/rotterdam-rules> op 19 juli 2022.

United Nations (UN). (2022). *Status: United Nations Convention on the Carriage of Goods by Sea (Hamburg, 1978) (the "Hamburg Rules")*. Geraadpleegd van https://uncitral.un.org/en/texts/transportgoods/conventions/hamburg_rules/status op 10 oktober 2022.

United Nations Conference on Trade and Development (UNCTAD). (2021). *Review of Maritime Transport 2020. Review of maritime transport*. Geraadpleegd via https://unctad.org/system/files/official-document/rmt2021_en_0.pdf op 10 juli 2022.

Veenstra, A.W. (1999). *Quantitative Analysis of Shipping Markets*. PhD thesis, Erasmus University Rotterdam.

Xeneta. (2021). *Should BAF be Included in the Freight Rate?* Geraadpleegd via <https://www.xeneta.com/blog/should-baf-be-included-in-the-ocean-freight-rate> op 25 juli 2022.