

Het roer moet om



seo economisch onderzoek

Amsterdam, september 2012
In opdracht van Gemeente Amsterdam/Waternet

Het roer moet om

Naar een betere marktordering van bedrijfsmatig
passagiersvervoer in de Amsterdamse grachten

Prof. dr. B.E. Baarsma
Drs. A.J.M. van der Voort

met medewerking van
Drs. K.H.S. van Buiren



seo economisch onderzoek

“De wetenschap dat het goed is”

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

SEO-rapport nr. 2012-70

ISBN 978-90-6733-663-5

Copyright © 2012 SEO Amsterdam. Alle rechten voorbehouden. Het is geoorloofd gegevens uit dit rapport te gebruiken in artikelen en dergelijke, mits daarbij de bron duidelijk en nauwkeurig wordt vermeld.

Advies

Het roer moet om. De huidige marktordening functioneert niet goed. Beter is het over te gaan naar een open vergunningsstelsel (zonder volumebeleid) met een onbeperkte vergunningsduur. Iedereen die aan vooraf duidelijk geformuleerde vergunningseisen voldoet, mag dan in de Amsterdamse grachten bedrijfsmatig passagiers vervoeren. Alle steigers zouden voor iedereen toegankelijk moeten worden en alleen bedoeld zijn voor op- en afstap van passagiers en niet om te blijven liggen. De ligplaatsvergunning dient te worden afgeschaft, omdat die de exploitatievergunningverlening doorkruist en de schaarste van de ligplaats nu niet in de vergunningsprijs kan worden uitgedrukt. Op termijn heeft elk vaartuig voor bedrijfsmatig passagiersvervoer een vaste ligplaats waarvoor de reder een locatie-specifieke prijs betaalt aan de gemeente. Reders die in de grachten willen liggen, zullen fors meer aan de gemeente betalen dan in de buitenhavens. Essentieel is dat er meer ligplaatsen beschikbaar komen. De gemeente bouwt daartoe op rustige locaties in of bij de stad buitenhavens.

Aanleiding: toenemende drukte

Het wordt steeds drukker op de Amsterdamse grachten. Het water wordt intensief gebruikt om te wonen (2.500 woonboten), te recreëren (15 duizend pleziervaartuigen) en te werken (de beroepsvaart vervoert jaarlijks zo'n 2 miljoen ton aan goederen over het Amsterdamse binnenwater). Daarnaast is er het bedrijfsmatig passagiersvervoer door reders die gezamenlijk exploitatievergunningen hebben voor zo'n 333 vaartuigen. Het gaat om meer dan 100 rondvaart- en lijndienstboten, meer dan 130 bemande en onbemane verhuurboten (sloepen, salonboten, gondels en watertaxi's) en 100 waterfietsen. Dit rapport beantwoordt de vraag of de huidige marktordening van bedrijfsmatig passagiersvervoer te water moet worden aangepast om de toenemende schaarste beter het hoofd te kunnen bieden.

De huidige marktordening voldoet niet meer

Het doel dat de gemeente met haar beleid nastreeft is vergroening van de vloot, veiligheid op het water en afname van de overlast. De huidige marktordening wordt gekenmerkt door een beperking van het aantal exploitatievergunningen (het volumebeleid), een verplichte ligplaatsvergunning en een te beperkt aantal openbare op- en afstaplocaties. Omdat de duur van de exploitatievergunningen onbeperkt is, is toegang tot de markt alleen mogelijk als de gemeente extra vergunningen uitgeeft of door overname van een vergunde boot. Voor woonboten – een van de belangrijkste andere gebruikers van de Amsterdamse grachten – geldt voor ligplaatsvergunningen ook een volumebeleid. De pleziervaart kent geen vergunningssysteem; iedereen die een vignet koopt heeft toegang tot de Amsterdamse grachten.

De door de overheid geformuleerde beleidsdoelstellingen bieden geen handvat om te komen tot een optimale ordening, omdat er niet uit volgt hoe de steeds schaarser wordende ruimte in de grachten over de verschillende gebruikers moet worden verdeeld. Het is daarom van belang dat de gemeente Amsterdam duidelijke en liefst afrekenbare doelstellingen opstelt voor het beleid ten aanzien van het gebruik van de grachten. Tegen de achtergrond van een versnipperde bestuurlijke beleidsverantwoordelijkheid – het varen valt onder de centrale stad, het stilliggen/stilstaan onder de 7 stadsdelen (tot 2009 waren dat er zelfs 14) en een belangrijk deel van de uitvoering is uitbesteed aan Waternet (maar niet door alle stadsdelen) – is een effectievere interne gemeentelijke

afstemming noodzakelijk alvorens er een besluit kan worden genomen over beleidsdoelen. Een manier om de samenwerking tussen alle bestuursorganen te bevorderen, is bijvoorbeeld het centraliseren van het beleid en/of het benoemen van een waterregisseur die de verbindende factor tussen verschillende organisaties is alsmede probleemeigenaar.

De huidige ordening leidt ertoe dat er nagenoeg geen toetreding van nieuwe spelers en doorgroei van zittende spelers mogelijk is. Ondertussen is de vraag naar passagiersvervoer groot en divers. Het gevolg van het gebrek aan toetredings- en doorgroeimogelijkheden is dat de concurrentie op de markt beperkt wordt, zeker op die segmenten die geen concurrentie ondervinden van illegaal passagiersvervoer. Dit gaat ten koste van prikkels om het aanbod goedkoop en innovatief te houden of te maken.

Omdat er te weinig wordt gehandhaafd, is een grijs gebied ontstaan tussen het gereguleerde deel (bedrijfsmatig passagiersvervoer) en het vrije deel (pleziervaart). Dit illegale passagiersvervoer is omvangrijk; het omvat naar schatting 100 tot 300 vaartuigen. Omdat voor de vergunde vaart allerlei eisen bestaan op het gebied van veiligheid, overlast en milieu waar de illegale vaart zich aan kan onttrekken (wat tot oneerlijke concurrentie leidt), kan het illegale aanbod leiden tot onveilige situaties, meer uitstoot van vervuilende stoffen en meer sociale overlast. Een groot grijs gebied staat het bereiken van de beleidsdoelen in de weg. Een ander nadeel van illegaal bedrijfsmatig passagiersvervoer is dat deze aanbieders vaak geen retributies en belasting betalen. Overigens zouden veel onvergunde aanbieders graag een vergunning verkrijgen. Dit blijkt uit de meer dan duizend aanvragen die in 2006 voor 75 vergunningen werden gedaan.

Een nieuwe ordening biedt kansen

Vanwege de economische nadelen van de huidige ordening is aan te bevelen de markt anders te ordenen. Vanuit economisch perspectief is aan te raden om het volumebeleid los te laten en over te gaan naar een open vergunningsstelsel en tegelijk non-discriminatoire en duidelijke vergunningsvoorwaarden op het gebied van onder andere milieu, veiligheid en overlast op te stellen. Iedereen die bedrijfsmatig passagiers in de grachten wil vervoeren dient een exploitatievergunning te hebben, en iedereen die aan de vergunningseisen voldoet, kan in beginsel een vergunning verkrijgen.

Die vergunning is voor onbepaalde tijd, met dien verstande dat de overheid periodiek (bijvoorbeeld elke vijf jaar) de eisen waaraan voldaan moet worden, kan herzien. Tussendoor mag de overheid de eisen niet aanpassen om reguleringsonzekerheid te voorkomen.

Er kunnen voor verschillende segmenten (rondvaart, lijndiensten, bemande verhuur, onbemande verhuur, waterfietsen) verschillende eisen worden gesteld. Als de eisen strikt zijn en de handhaving sluitend, kunnen publieke belangen geborgd worden en hoeft de markt niet overspoeld te worden met nieuwe spelers. Het is echter essentieel om de eisen niet te hoog te zetten, dat wil zeggen hoger dan nodig om de publieke belangen te borgen. Van de eisen moet immers geen marktafsluitende werking uitgaan die de concurrentie op de markt onnodig beperkt.

Omdat het aantal toetreders beperkt zal zijn ten opzichte van het aantal en de vervoerscapaciteit van incumbents, kunnen de doelstellingen niet gehaald worden zonder dat incumbents aan dezelfde strengere eisen zullen moeten voldoen als nieuwkomers. Dit is mogelijk op grond van de

huidige regulering, maar er zal wel een redelijke transitietermijn in ogenschouw genomen dienen te worden.

Ondanks het feit dat dit rapport niet over de ordening van de pleziervaart gaat, volgt uit het de analyse dat een nieuwe ordening vergt dat de pleziervaart op de een of andere manier ingeperkt dient te worden. Het optreden van onder meer milieueffecten hangt immers samen met het totale aantal vaarbewegingen. Daarom is integraal beleid nodig ten aanzien van alle watergebruikers op de grachten, en dan met name de pleziervaart, omdat die sterk is gestegen en zorgt voor een hoge piekbelasting. Een voor de hand liggende maatregel is een forse verhoging van de prijs van het jaar- en dagvignet om daarmee de groei van de pleziervaart af te remmen.

Een nieuwe marktordering zal pas zijn vruchten af kunnen werpen als de huidige marktmacht als gevolg van exclusieve steigers op A-locaties en het tekort aan openbare steigers wordt aangepakt. Het is nodig om:

- Een verbod in te stellen om de steigers als ligplaats te gebruiken (voor alle boten met uitzondering van de steigers die bij woonhuizen horen en die voor pleziervaart worden gebruikt);
- Voldoende openbare op- en afstapsteigers te realiseren die alleen toegankelijk zijn voor vergunde boten;
- Idealiter een verbod in te voeren op exclusieve steigers die alleen toegankelijk zijn voor een bepaalde reder;
- De ligplaatsvergunning af te schaffen omdat die de exploitatievergunningverlening doorkruist en het binnen het huidige ligplaatsvergunningstelsel niet goed mogelijk is om de schaarste van de ligplek te beprijzen;
- Op termijn voor elk vaartuig voor bedrijfsmatig passagiersvervoer te eisen dat het een individueel geprijsde vaste ligplaats heeft, waarbij de aan de gemeente te betalen vergoeding afhankelijk is van de (waarde van) de locatie;
- Extra ligplaatsen op minder drukke plaatsen (buitenhavens) te bouwen zodat er genoeg vaste ligplaatsen beschikbaar komen.

Het transitiepad richting een open vergunningstelsel kan plaatshebben binnen de huidige regels. Wel kan het nodig zijn om ten aanzien van specifieke vergunningseisen een transitiepad af te spreken met de branche. De overgang naar louter openbare steigercapaciteit zal niet zonder slag of stoot gaan. Incumbents die op dit moment exclusief een steiger gebruiken, zullen zich hoogstwaarschijnlijk verzetten. Ook het feit dat zij hun boten niet langer aan de steigers mogen laten liggen zal op verzet stuiten. Voor een effectieve marktordering is dit echter wel essentieel.

De eerste stap die genomen dient te worden, is een inventarisatie van eigendoms- en gebruiksrechten van steigers en constructies zoals kassahuisjes op de kades. De huidige marktordering wordt gekenmerkt door onduidelijke eigendoms- en gebruiksrechten. Vervolgens dient een redelijke termijn te worden vastgesteld waarin de steigers die nu exclusief gebruikt worden, weer openbaar worden. De tweede stap is te inventariseren of met het openbaar maken van de huidige steigers en de reeds in aanbouw zijnde steigers voldoende capaciteit ontstaat. Als er onvoldoende ruimte vrij- en bijkomt, dient steigercapaciteit te worden bijgebouwd. Geschikte locaties kunnen

bijvoorbeeld worden gecreëerd door op A-locaties (in de binnenstad) niet meer toe te staan dat de pleziervaart aanlegt. Parallel aan deze inventarisatie van op- en afstaplocaties (steigers) is het van belang te inventariseren hoeveel ligplaatsen men tekort komt doordat er geen boten meer aan de steigers mogen blijven liggen. Vervolgens zullen ligplaatsen gecreëerd moeten worden aan de randen van de stad waar het minder druk is, zodat er genoeg plekken beschikbaar zijn.

Deze nieuwe ordening biedt kansen aan alle betrokkenen. De leefbaarheid wordt vergroot voor omwonenden en de veiligheid neemt toe voor mensen op het water. Verder neemt de toeristische aantrekkingskracht van de grachten toe als er een verder gedifferentieerd aanbod van passagiersvervoerdiensten is, er meer (openbare) op- en afstaplocaties zijn en de grachten schoner en veiliger zijn. Dit is ook in het belang van de reders.

Inhoudsopgave

Advies	.....	i
1 Inleiding	.....	1
1.1 Toegenomen schaarste vereist andere ordening	.....	1
1.2 Onderzoeksdoel en -opzet	.....	2
2 Huidige marktordening	.....	5
2.1 Doel huidige gemeentelijk beleid	.....	5
2.2 Regelgevend kader en beleidsinstrumenten	.....	8
2.3 Betrokken partijen	.....	15
2.4 Marktstructuur en concurrentie	.....	22
3 Problemen met de huidige ordening	.....	31
3.1 De markt zit nagenoeg op slot	.....	31
3.2 Er is veel illegaal aanbod	.....	33
3.3 Vage beleidsdoelstellingen bieden geen houvast	.....	34
3.4 Huidige stelsel werkt juridisering in de hand	.....	35
3.5 Overige problemen	.....	36
3.6 Conclusie	.....	41
4 Publieke belangen en de rol van de overheid	.....	43
4.1 Marktfalen	.....	43
4.2 Politieke motieven voor overheidsingrijpen	.....	47
4.3 Publieke belangen in breder marktperspectief	.....	49
5 Ideaaltypische marktordening en transitiepad	.....	53
5.1 Gesloten vergunningsstelsel met beperkte looptijd	.....	54
5.2 Open vergunningsstelsel met onbeperkte looptijd	.....	56
5.3 Ligplaatsen en steigerlocaties	.....	61
5.4 Transitiepad	.....	64
Literatuur	.....	71
Bijlage A Algemene regelgeving betreffende de marktstructuur	.....	75
Bijlage B Aanverwante regelgeving	.....	77
Bijlage C Gesprekspartners	.....	79

1 Inleiding

Het wordt steeds drukker op de Amsterdamse grachten. Moet de huidige marktordening van bedrijfsmatig passagiersvervoer worden aangepast om de toenemende schaarste beter het hoofd te kunnen bieden?

1.1 Toegenomen schaarste vereist andere ordening

De Amsterdamse grachten zijn aantrekkelijk voor zowel bewoners als bezoekers van de stad. Het water wordt intensief gebruikt om te wonen (2500 woonboten), te recreëren (15 duizend pleziervaartuigen) en te werken (de beroepsvaart vervoert jaarlijks zo'n 2 miljoen ton aan goederen over het Amsterdamse binnenwater). Daarnaast is er het bedrijfsmatig passagiersvervoer door reders die gezamenlijk exploitatievergunningen hebben voor zo'n 333 vaartuigen, bestaande uit meer dan 100 rondvaart- en lijndienstboten, meer dan 130 bemande en onbemane verhuurboten (sloepen, salonboten, gondels en watertaxi's) en 100 waterfietsen.

Om te voorkomen dat al deze gebruikers in elkaars vaarwater komen, bemoeit de gemeente zich met de verdeling van de schaarse ruimte op het water. De gemeente ordent de markt met regelgeving, vergunningsstelsels en handhaving. Daarbij weegt de gemeente niet alleen de belangen van de watergebruikers, maar ook die van de walbewoners die bij intensief watergebruik overlast kunnen ervaren.

Omdat de beschikbare ruimte gelijk is gebleven (de lengte of de breedte van de Amsterdamse grachten is niet toegenomen) terwijl het aantal vaartuigen sterk is gestegen, is de schaarste toegenomen. Het gaat daarbij niet zozeer om het aantal woonboten, want dat aantal is sinds 1983 nauwelijks gestegen.¹ Het aantal vergunningen voor bedrijfsmatig passagiersvervoer steeg tussen 1994 en 2012 van 202 naar 333. Niet alleen is de procentuele stijging van het aantal pleziervaartuigen hoger, ook het aantal pleziervaartuigen is veel hoger dan het aantal passagiersvaartuigen. Omdat elk pleziervaartuig dat in het openbare water in Amsterdam afmeert binnenhavengeld moet betalen ('een jaarvignet kopen') kan uit die administratie de ontwikkeling worden afgeleid. Tussen 1995 en 2011 verdubbelde het aantal verkochte jaarvignetten tot meer dan 12.200 pleziervaartuigen. Naar schatting koopt 15 procent van de pleziervaartuigen geen jaarvignet. Naast jaarvignetten zijn er ook dagjesmensen. Het aantal verkochte dagvignetten steeg tussen 1995 en 2011 naar 913. Al met al wordt het totale aantal Amsterdamse pleziervaartuigen op dit moment op ruim 15 duizend geschat.

Er zijn niet alleen veel pleziervaartuigen, ook het marktaandeel van de pleziervaart in termen van het aantal vaarbewegingen is met bijna 50 procent in 2010 hoog (Dienst Onderzoek en Statistiek). Het is vanwege deze toegenomen schaarste dat de gemeente Amsterdam overweegt de marktordening voor bedrijfsmatig passagiersvervoer aan te passen. Natuurlijk heeft deze markt raakvlakken met de pleziervaart, woonboten en de beroepsvaart. Deze andere markten komen in dit rap-

¹ In 1973 waren er 1050 woonboten, in 1983 2293, in 1993 2249 en anno 2003 2495 (Gemeente Amsterdam, 2004). Anno 2012 zijn het er nog steeds circa 2500.

port echter alleen aan bod als ze in het verlengde liggen van (de ordening van) bedrijfsmatig passagiersvervoer.²

Bedrijfsmatig passagiersvervoer in 't kort

Het bedrijfsmatig passagiersvervoer bestond lange tijd uit louter rondvaarten. In 1922 werden de eerste commerciële rondvaarten op de Amsterdamse grachten gehouden (Dienst Binnenwaterbeheer, 2010). Inmiddels is een tochtje door de grachten uitgegroeid tot de grootste attractie van Amsterdam. Tabel 1.1 laat van vijf bekende toeristische attracties in Amsterdam de bezoekersaantallen van 2010 zien. De rondvaarttocht neemt hierin met ruim 3 miljoen bezoekers een nummer één positie in. Ook het Amsterdam Toerisme & Congres Bureau (ATCB) toonde onlangs het belang van de grachten als toeristische trekpleister aan in hun vierjaarlijkse onderzoek: ruim 40 procent van alle toeristen maakt tijdens hun bezoek aan Amsterdam een rondvaart (Paarool, 5 juli 2012). Tegenwoordig bestaat het bedrijfsmatig passagiersvervoer ook uit andersoortige diensten dan sightseeing rondvaarten, waaronder de verhuur van waterfietsen, een diner aan boord van klassieke salonboten, een hop-on-and-off service tussen musea en andere belangrijke plekken in de stad en de verhuur van sloepen met of zonder kapitein.

Tabel 1.1: De grachten als belangrijkste toeristische attractie in Amsterdam

Rang	Toeristische attractie/evenement (2010)	Bezoekers (x 1.000)
1	Rondvaarten	3.072
2	Van Gogh Museum	1.430
3	Artis en Aquarium	1.135
4	Anne Frank Huis	1.050
5	Rijksmuseum Amsterdam	893

Bron: Amsterdam in cijfers 2011, NBTC 2011, bewerkingen SEO Economisch Onderzoek (2012)

1.2 Onderzoeksdoel en -opzet

Dit onderzoek analyseert vanuit economisch perspectief hoe de markt voor bedrijfsmatig passagiersvervoer optimaal geordend kan worden en schetst een transitiepad van de huidige naar de optimale ordening. Daarbij zijn de volgende door de gemeente geformuleerde beleidsdoelstellingen als uitgangspunten gehanteerd³:

1. De vergroening van de vaartuigen wordt doorgezet;
2. Het huidige niveau van veiligheid op het water blijft gegarandeerd;
3. Het overlastniveau neemt af tot een nader te bepalen niveau.

² Buiten de afbakening van het onderzoek valt het alleenrecht dat de GVB heeft met betrekking tot de veerdiensten. Dit is geen openbaar vervoer in de zin van WP2000. Ondanks het feit dat er een marktordeningsvraagstuk in deze markt bestaat dat onderzocht zou moeten worden, zijn de veerdiensten buiten beschouwing gelaten. Op dit moment krijgt het GVB geen vergoeding voor deze diensten, maar worden deze gekruissubsidieerd uit openbaar vervoersactiviteiten. Dat maakt het aanbesteden van de veerdiensten een complex vraagstuk dat ook het openbaar vervoer betreft, en om die reden niet aan bod komt.

³ Overigens is het noodzakelijk om deze drie variabelen te kunnen meten om ze als randvoorwaarden mee te kunnen nemen. Het meetbaar maken van deze randvoorwaarden behoort niet tot onderhavig onderzoek. Daarom is de analyse ten opzichte van deze randvoorwaarden van kwalitatieve aard.

Bovendien wil de gemeente voldoende ruimte bieden aan het voor de toeristische aantrekkingskracht van Amsterdam belangrijke bedrijfsmatige passagiersvervoer. Dat betekent dat:

- Toeristen uit een divers aanbod van passagiersvervoer kunnen kiezen;
- Met een aantrekkelijke prijs-kwaliteitverhouding voor elk segment.

Omdat dit een onderzoek is naar de ordening van de markt gaat het er niet om uitspraken te doen over het absolute niveau van de prestaties van het bedrijfsmatig passagiersvervoer. Doel is dus niet om de vraag te beantwoorden of er in absolute zin te weinig innovatie of vergroening zou zijn, maar om te achterhalen welke ordening optimale prikkels geeft om tot innovatie en een goede prijs-kwaliteitverhouding te komen.

Het onderzoek naar een nieuwe marktordening geschiedt in vier stappen. Ten eerste wordt in hoofdstuk 2 de huidige marktordening geschetst. Wat is het doel van het huidige beleid en welke beleidsinstrumenten worden ingezet? Welke partijen zijn betrokken en wat is de onderlinge concurrentie? De tweede stap behelst het in kaart brengen van de problemen van deze huidige marktordening. Hoofdstuk 3 beschrijft wat er niet goed gaat op dit moment.

De volgende stap is het identificeren van de publieke belangen op de markt voor bedrijfsmatig passagiersvervoer te water in Amsterdam. Het antwoord op deze vraag volgt uit een analyse van de werking van deze markt zonder dat de overheid regulerend optreedt. Waar gaat het dan fout? Hoofdstuk 4 geeft aan waar het fout gaat en waar er dus een rol voor de overheid ligt om het publiek belang te borgen. Idealiter volgt uit dit marktfalen de rolverdeling tussen markt en overheid en worden de beleidsdoelen en -instrumenten afgeleid. Hoofdstuk 5 geeft de ideaaltypische marktordening en enkele maatregelen die tijdens de transitie van de huidige naar de optimale marktordening moeten worden genomen. De belangrijkste conclusies staan in de vorm van een marktordeningsadvies voorin dit rapport.

Het onderzoek is uitgevoerd op basis van literatuur en beleidsdocumenten (zie de literatuurlijst achterin het rapport), gesprekken (zie bijlage C) en economische analyse. Tijdens het onderzoek hebben drie bijeenkomsten plaatsgehad met een door de opdrachtgever ingestelde klankbordgroep (voor de samenstelling zie bijlage C). De auteurs danken de gesprekspartners en leden van de stuurgroep voor hun bereidwilligheid om mee te werken aan het onderzoek. De gesprekspartners noch de leden van de stuurgroep zijn verantwoordelijk voor de inhoud van dit rapport; die verantwoordelijkheid berust bij de auteurs.

2 Huidige marktordening

De huidige ordening van de markt voor bedrijfsmatig passagiersvervoer te water wordt gekenmerkt door een beperking van het aantal exploitatievergunningen (het volumebeleid), een verplichte ligplaatsvergunning en een te beperkt aantal openbare op- en afstaplocaties. Omdat de duur van de exploitatievergunningen onbeperkt is, is toegang tot de markt alleen mogelijk als de gemeente extra vergunningen uitgeeft of door overname van een vergunde boot. Voor woonboten – een van de belangrijkste andere gebruikers van de Amsterdamse grachten – geldt voor ligplaatsvergunningen ook een volumebeleid. De pleziervaart kent geen vergunningstelsel; voor toegang tot de Amsterdamse grachten is alleen een jaar- of dagvignet nodig.

De gemeente Amsterdam ordent de schaarse ruimte in de Amsterdamse grachten. Paragraaf 2.1 beschrijft de doelstellingen van het gemeentelijk beleid omtrent het bedrijfsmatig passagiersvervoer te water. Paragraaf 2.2 gaat vervolgens in op de beleidsinstrumenten die de gemeente inzet om deze doelen te behalen. Onderdeel daarvan is de regulering van de structuur van de markt met een vergunningstelsel. Om bedrijfsmatig passagiers over het water te mogen vervoeren, heeft de aanbieder een tweetal vergunningen nodig: een ligplaatsvergunning en een exploitatievergunning. Sinds 1948, met een korte onderbreking in de jaren '90, is sprake van een gelimiteerd aantal exploitatievergunningen. Dit wordt het volumebeleid genoemd.

Paragraaf 2.3 gaat in op de verschillende betrokken partijen in de markt: de gemeente, Waternet, de exploitanten (partijen met een exploitatievergunning) en de overige gebruikers van de grachten. Tot slot gaat paragraaf 2.4 in op de concurrentie om en op de markt. Omdat de reeds uitgegeven exploitatievergunningen voor onbepaalde tijd gelden, is de enige mogelijkheid om – buiten een uitgifteronde – tot de markt toe te treden het kopen van een vaartuig met vergunning van een incumbent (een zittende aanbieder). Deze incumbents hebben minder concurrentie dan zij zouden hebben zonder volumebeleid en zonder onbeperkte vergunningsduur.

2.1 Doel huidige gemeentelijk beleid

Het beleid ten aanzien de ordening en regulering van de markt voor bedrijfsmatig passagiersvervoer te water is historisch gegroeid. De beleidsdoelstellingen van het gemeentelijk beleid staan verspreid over verschillende beleidsstukken en zijn in de loop van de tijd veranderd.

In beleidsstukken uit het midden van de jaren tachtig van de vorige eeuw staat dat het volumebeleid inhoudt dat beschikbare capaciteit voor rondvaarten wordt beheerst. Het aantal vergunningen wordt echter niet bevroren; een incumbent kan extra vergunningen krijgen “als hij kan aantonen dat hij met winst heeft gedraaid en een uitbreiding wenst, dan moet de gemeente zulk een verzoek honoreren.” Daar staat tegenover dat een buitenstaander “per definitie niet in staat is groei aan te tonen”, zodat er “voor hen alleen plaats is indien de groei zodanig is dat bestaande ondernemingen deze niet meer kunnen opvangen en ook niet zelf tot uitbreiding willen overgaan.” Een vergunningsverzoek van een buitenstaander kan ook gehonoreerd worden als hij “een

product aanbiedt dat bestaande ondernemingen niet willen of kunnen aanbieden”. Met dit beleid streefde de gemeente drie doelen na:

- “Het voorkomen van een ongezond felle concurrentie; overcapaciteit leidt, zo is in het verleden gebleken, tot kwalijke runnerspraktijken, te grote premies voor buschauffeurs en mede als gevolg daarvan tot een verminderde dienstverlening. [...] Aangezien de relatie tussen rondvaartondernemingen kan worden getypeerd als een situatie van gewapende vrede, zal het loslaten van de vergunningseis openbare orde problemen veroorzaken en in een aantasting van het niveau van dienstverlening aan de passagiers resulteren;
- Het strikt reguleren van de locaties waar rondvaartboten zijn afgemeerd, zowel met het oog op de verkeersproblematiek op de wal in verband met de aanvoer van passagiers door bussen als met het oog op de beperkte aanwezigheid van geschikte locaties in het openbaar water;
- Daarnaast wordt met de vergunningseis tevens de veiligheid gediend. Zowel aan het vaartuig als aan de schipper worden eisen gesteld in het belang van een veilig en verantwoord vervoer van passagiers.”

Het grote probleem met het volumebeleid was destijds dat cijfermatige criteria ontbraken om een uitbreidings- of toetredingsverzoek te beoordelen. Een incumbent die wilde uitbreiden, maar geen extra vergunningen kreeg, verzochtte dat “een bedrijf zelf het beste weet of een uitbreiding, waarmee een aanzienlijke investering is gemoeid, verantwoord is”. Het gebrek aan cijfermatige beoordelingscriteria leidde er ook toe dat er in 1986 al geruime tijd een verzoek van een ‘buitenstaander’ die wilde toetreden bij de gemeente in behandeling was waarover nog geen beslissing was genomen.

Daarnaast werden begin jaren negentig ook om andere redenen vraagtekens gezet bij het volumebeleid. In een voordracht die werd gehouden bij het verschijnen van de nota ‘Amsterdam Toeristenland’ in april 1990, werd gesteld dat het als gevolg van het beleid onmogelijk is voor nieuwkomers om de markt te betreden, “waardoor de bestaande rondvaartbedrijven worden afgeschermd van buiten hetgeen niet direct bevorderend lijkt voor het doen van investeringen”. Daarop overwoog de gemeente, in tegenstelling tot eerdere overwegingen, dat meer concurrentie de kwaliteit van de rondvaart niet zou benadelen. “Dit zou anders kunnen zijn, indien te verwachten is dat het aantal rondvaartboten drastisch zal toenemen. Naar onze overtuiging zal het echter in de praktijk niet zo’n vaart lopen. Behalve boten – een forse investering – heeft een ondernemer namelijk ook een geschikte afvaartlocatie nodig.”

Om deze redenen wordt het volumebeleid op 17 december 1991 tijdelijk afgeschaft. Tegelijk wordt een *tijdelijke* vergunningsstop voorgesteld “voor het gemotoriseerde toeristische waterverkeer, aangezien op diverse plaatsen sprake is van ernstige milieuoverlast.” De gedachte hierachter is dat de maatregel weer wordt opgeheven zodra milieunormen zijn vastgesteld. Op 30 augustus 1994 wordt het volumebeleid echter weer ingevoerd, omdat de gemeente vreest dat de drukte op

het water te groot zou worden en de milieuproblemen navenant toe zouden nemen als de toetreding van bedrijfsmatig passagiersvervoerders niet beperkt zou worden.⁴

In juli 1996 wordt een “nuancering” aan het volumebeleid toegevoegd. Zo wordt uitbreiding van de vergunninghouders mogelijk voor wat betreft bedrijfsmatige verhuur van kleine roeiboten en kleine boten met elektromotoren. Ook wordt uitgewerkt wat de mogelijkheden zijn voor (nieuwe) milieuvriendelijke bedrijfsactiviteiten, voor klassieke salonboten en voor boten voor kleinere gezelschappen (tot 40 passagiers). Op grond van deze nuancering worden op 17 december 1996 vergunningen uitgegeven voor lijndiensten en salonboten. Op 19 oktober 2005 wordt de nuancering van het volumebeleid ingetrokken en worden de vergunningen uit 1996 die niet in gebruik zijn genomen niet alsnog uitgegeven. Als reden voor deze intrekking geeft de gemeente op dat uitgifte van deze vergunningen niet strookt met het besluit luchtkwaliteit dat verdere overschrijding van grenswaarden niet toestaat.

De gemeente besluit in november 2005 om nieuwe exploitatievergunningen uit te geven voor uitstootvrije passagiersvaartuigen. De beleidsdoelstelling van het uitbreidingsbesluit voor het binnenwater is meer ruimte voor passagiersvervoer te creëren en heeft als nevendoelelstellingen (Nota Passagiersvervoer te water, 2007, p. 14).⁵:

- “spreiding van vaarbewegingen door uitgifte van vergunningen met lijndienst vóór die van vergunningen zonder lijndienst, en
- een betere waarborg van veelzijdig gebruik van kaderuimte door een commercieel verhuuralternatief voor particuliere pleziervaartuigen mogelijk te maken.”

Bij deze uitbreidingsronde, die plaatsvindt in 2006, worden 75 exploitatievergunningen uitgegeven. De gemeente erkent dat de keuze van 75 arbitrair is: “Een objectieve grens van ‘aanvaardbare drukte’ (vaarbewegingen in relatie tot overlast/onveiligheid) kon ondanks uitgebreid onderzoek niet worden vastgesteld.” Sinds 2006 is het beschikbaar hebben van een ligplaatsvergunning een strikte voorwaarde voor het verstrekken van nieuwe exploitatievergunningen. Volgens de gemeente is de uitgifte van nieuwe exploitatievergunningen immers zinloos als er voor de betreffende schepen geen ligplaats kan worden gevonden (Notitie Passagiersvervoer te water, 2010, p. 8).

De Nota Passagiersvervoer te water uit 2007, waarin de gemeente verslag doet van de situatie van de markt, geeft de meest actuele verwoording van de doelstellingen die ten grond liggen aan het reguleren van het passagiersvervoer met exploitatievergunningen (p. 3):

- “de beheersing van de drukte op het water: de gemeente houdt grip op het aantal commerciële passagiersvaartuigen dat in Amsterdams binnenwater vaart door vergunningverlening en handhaving op de exploitatievergunning;

⁴ Naar verluidt, maar dit is niet te verifiëren, was de werkelijke reden om het volumebeleid weer in te voeren dat de reders een capaciteitsslag leverden, waarbij men steeds meer boten in de vaart bracht. Er was geen sprake van een prijzenslag.

⁵ Voor het havenwater was de doelstelling het huidige aanbod te bestendigen en te reguleren.

- de beheersing van veiligheid, overlast en schade aan het milieu: aan de vaartuigen met vergunning en hun vergunninghouders worden (Amsterdamse) eisen gesteld die betrekking hebben op veiligheid, (stank- en geluids)overlast en het milieu.”

In 2007 worden de bestaande gemeentelijke regelingen met betrekking tot exploitatievergunningen, welke zijn vastgelegd in meerdere beleidsnota's, vergunningsvoorwaarden en brieven aan belanghebbenden, ondergebracht in de Regeling Passagiersvaart Amsterdam (RPA). De RPA bevat geen nieuw beleid, maar is bedoeld om de onduidelijkheid die is ontstaan door de versnippering van de regelgeving op te heffen. In februari 2010 wordt besloten de RPA zodanig aan te passen dat het college buiten een uitgifteronde om vergunningen kan verlenen “voor een bijzonder initiatief met milieuvriendelijke aandrijving of voor een innovatief vervoersconcept”. Een inspraakreactie, waarin als belangrijkste argument tegen het voorstel de vrees voor toenemende concurrentie tussen rondvaartboten wordt aangevoerd, is voor de gemeente geen aanleiding tot aanpassing van het voorgenomen besluit. De doelstelling die de gemeente met de aanpassing van de RPA nastreeft is:

“Gezien de positieve baten van ‘schoon’ passagiersvervoer over water (duurzaamheid en bereikbaarheid) wil de gemeente Amsterdam waar mogelijk innovatieve en milieubewuste ontwikkelingen van het watervervoer stimuleren en faciliteren.”

In de Wateragenda uit 2010⁶ wordt overwogen nieuwe exploitatievergunningen voor passagiersvervoer uit te geven. Dat is echter niet gebeurd omdat de noodzakelijke tellingen van het aantal vaarbewegingen niet werden uitgevoerd. Er is wel aangegeven welke uitgangspunten bij deze overweging zouden gelden. Naast de beschikbaarheid van ligplaatsen ging het daarbij ook om:

- “(a) Om de diversiteit van het ‘rondvaartproduct’ te vergroten,
- (b) om toeristen de mogelijkheid te bieden op eigen gelegenheid de stad te ontdekken en
- (c) om Amsterdammers een alternatief te bieden voor een eigen bootje, heeft uitgifte van vergunningen voor (onbemande) verhuurbootjes voorrang op vergunningen voor bemande passagiersvaartuigen.”

Deze doelstellingen komen in latere besluiten (over bijvoorbeeld de recente vergunningsafgifte in juni en juli 2012) niet of althans niet expliciet terug.

2.2 Regelgevend kader en beleidsinstrumenten

Om de in de vorige paragraaf beschreven beleidsdoelen te bereiken reguleert de gemeente de marktstructuur met een vergunningsstelsel en het volumebeleid (paragraaf 2.2.1). Andere beleidsinstrumenten zijn specifieke regels ten aanzien van milieu (paragraaf 2.2.2), veiligheid (paragraaf 2.2.3) en overlast (paragraaf 2.2.4). Voor de aanverwante regelgeving op het gebied van nautisch vaarwegbeheer, de openbare ruimte en waterbeheer zie bijlage B.

⁶ Naar aanleiding van het door de rondvaartbranche opgestelde rapport Communicerende Vaten (2008) heeft een ‘ambtswoninggesprek’ plaatsgevonden, wat in 2010 heeft geleid tot een gezamenlijk onderschreven Wateragenda.

2.2.1 Decentrale regelgeving bepalend voor marktstructuur

Op basis van de Gemeentewet, artikel 149, heeft de gemeente Amsterdam de *Verordening op het binnenwater 2010* (VOB) uitgegeven. De VOB vormt een gemeentelijke aanvulling op de landelijke wet- en regelgeving met betrekking tot het nautisch vaarwegbeheer. Daarnaast ziet de VOB toe op het beheer van het openbare water door middel van een vergunningsstelsel om te kunnen afmeren. De VOB stelt dat voor bedrijfsmatig passagiersvervoer een tweetal vergunningen vereist is: een ligplaatsvergunning en een exploitatievergunning. Het beleid met betrekking tot de exploitatievergunningen is, zoals beschreven in de vorige paragraaf, vastgelegd in de *Regeling Passagiersvaart Amsterdam (RPA)*. Uit de toelichting bij de RPA volgt dat deze alleen beleidsregels in de zin van artikel 1:3 lid 4 Awb bevat en geen algemeen verbindende voorschriften. Deze regelgeving zal hieronder nader beschreven worden.

Ligplaatsvergunningen

Artikel 2.4.1 van de VOB beschrijft dat een vergunning vereist is om met een bedrijfsvaartuig⁷ ligplaats te nemen, en beschrijft dat een dergelijke vergunning persoons-, ligplaats-, bedrijfs-, en vaartuiggebonden is. Er is geen vergunningsplicht voor het op- en afstappen van passagiers op afmeerplaatsen die het college daarvoor heeft aangewezen. Het aanwijzen van ligplaatsen voor bedrijfsmatig passagiersvervoer behoort tot de ruimtelijke ordening van (het water van) Amsterdam en is een aangelegenheid van de stadsdelen en bij de grootstedelijke projecten (zoals de Noord-Zuid-lijn) van de Centrale Stad. Ook de regelgeving rondom het waterbeheer dat door het Waterschap Amstel, Gooi en Vecht wordt gehandhaafd, speelt een belangrijke rol bij het aanwijzen van ligplaatsen.

De VOB bevat geen inhoudelijke bepalingen die nadere invulling geven aan de ruimtelijke ordening; hiertoe zijn met name de Wet op de Ruimtelijke Ordening en het bestemmingsplan de aangewezen juridische instrumenten. Het stadsdeel Centrum, dat de meeste ligplaatsen voor het bedrijfsmatig passagiersvervoer heeft uitgegeven en waarvan de ligplaatsen ook het meest in trek zijn, heeft in 1996 in haar beleid opgenomen dat er geen nieuwe ligplaatsen meer worden uitgegeven (Toelichting Bestemmingsplan Water, 2012, p.46). Hetzelfde geldt voor het centrale stadsgebied (o.a. Stationseiland, Oosterdok, Dijkgracht). Deze vergunningsstop geldt in beide gebieden nog steeds.

In de algemene bepalingen van de VOB is opgenomen dat vergunningen of ontheffingen voor bepaalde of onbepaalde tijd worden verleend (artikel 1.2.6, lid 1). In de praktijk hebben nog niet alle vaartuigen met een exploitatievergunning ook een ligplaatsvergunning. In stadsdeel Centrum hebben sinds een paar jaar wel alle vergunde boten ook een ligplaatsvergunning. Voor de overige stadsdelen is dat niet bekend. In centraal stedelijk gebied hebben nog niet alle vaartuigen met een exploitatievergunning ook een ligplaatsvergunning.⁸

⁷ Artikel 2.2.1.b beschrijft dit als “een vaartuig, daaronder inbegrepen een object te water, niet zijnde een zeeschip, binnenschip of dienstvaartuig, hoofdzakelijk gebruikt voor de uitoefening van een reëel bedrijf of beroep dan wel voor de uitoefening van sociaal-culturele activiteiten”.

⁸ Alle vaartuigen en ligplaatsen zijn al wel bekend en gefixeerd, en er wordt in de praktijk mee omgegaan alsof de vergunningen daadwerkelijk zijn afgegeven. Dit moet echter nog gebeuren.

Exploitatievergunningen

Naast een ligplaatsvergunning stelt de VOB dat een vergunning vereist is om “tegen betaling of andere vergoeding” passagiers te vervoeren (artikel 2.5.4, lid 1 en 2). Deze verplichting geldt voor zowel bedrijfsvaartuigen als ander type vaartuigen. Een exploitatievergunning is niet verplicht voor passagiersvaartuigen op doorvaart die slechts gebruikmaken van de primaire vaarwegen⁹ en de speciaal voor hen aangewezen op- en afstapplaatsen (artikel 2.4.5, lid 3). De uitgifte van exploitatievergunningen, en de handhaving daarop, hangt nauw samen met het nautisch vaarwegbeheer in de hele stad en is daarom een centraal stedelijke aangelegenheid.

De VOB biedt het college de mogelijkheid uitzonderingen te maken op de vergunningsplicht¹⁰ en om vergunningen te weigeren “in het belang van de welstand, ordening, de veiligheid, het milieu, het bestemmingsplan en de vlotte en veilige doortocht” (artikel 2.3.1, lid 2). Voor exploitatievergunningen wordt expliciet vermeld dat het college vergunningen kan weigeren ter beperking van het aantal passagiersvaartuigen om deze belangen te waarborgen, en dat in de vergunningsvoorwaarden bepaald kan worden welke wateren mogen worden bevaren en op welke plaatsen mag worden afgemeerd (artikel 2.3.1, lid 5 en 6).

De RPA geeft hiervoor een nadere invulling en beschrijft het volumebeleid dat de gemeente hanteert. De RPA beschrijft een vergunningenplafond van 319 vaartuigen.¹¹ Het verlenen van nieuwe vergunningen geschiedt door middel van uitgifteronden, waarbij het college per uitgifteronde kan besluiten hoe de vergunningen worden verdeeld. Voorafgaand aan de uitbreidingsronde van 2006 was dit doorgaans in volgorde van ontvangst van aanvraag, maar bij de uitbreidingsronde van 2006 werd geloot.¹²

Zoals in paragraaf 2.1 al beschreven, is in 2010 de RPA gewijzigd en is het mogelijk gemaakt dat het college buiten uitgifteronden een vergunning kan verlenen “voor een bijzonder initiatief met milieuvriendelijke aandrijving of voor een innovatief vervoersconcept” (artikel 2.4, lid 4). Sinds de invoering van de RPA hebben er geen nieuwe uitgifterondes plaatsgevonden, maar in juni en juli 2012 zijn 14 nieuwe vergunningen uitgegeven voor initiatieven met milieuvriendelijke aandrijving (Collegebesluit gemeente Amsterdam 2012). Onder een ‘bijzonder initiatief met milieuvriendelijke aandrijving’ werd aanvankelijk verstaan dat de boot voor 100 procent moest worden aangedreven door op door het vaartuig zelf opgewekte zonne-energie. Naderhand ontstond discussie over de technische haalbaarheid van deze eis. In een tweede ronde is vervolgens een andere aanvraag gehonoreerd waarbij het vaartuig voor ten minste 50 procent wordt aangedreven door op door het vaartuig zelf opgewekte zonne-energie (zo nodig aangevuld met groene stroom).

⁹ De primaire vaarwegen zijn het Noord Hollands kanaal, het IJ, het Noordzeekanaal, Zijkanaal G, de Nieuwe Meer/Schinkel/Kostverlorenvaart, Oosterdok/Nieuwe Herengracht/Amstel, Weespertrekvaart en Amsterdam Rijnkanaal (Artikel 1.1.1.h)

¹⁰ In de RPA staan voorwaarden beschreven waaronder stichtingen en verenigingen kunnen worden uitgezonderd van de exploitatievergunningsplicht.

¹¹ Exclusief de vergunningen uitgegeven door Haven Amsterdam (RPA).

¹² De selectie van aanvragen vond plaats in twee rondes. In de eerste ronde werden de aanvragen op objectieve criteria, de zogenaamde weigeringsgronden, getoetst. In een tweede ronde werd aan alle aanvragen die voor een vergunning in aanmerking kwamen een lotnummer toegekend en werden de vergunningen verloot (Nota Passagiersvervoer te water, 2007).

De uitgegeven vergunningen bevatten wettelijke eisen en vergunningsvoorwaarden voor het vaartuig en de wijze van exploitatie. Daarbij kan onderscheid gemaakt worden tussen voorwaarden die voortvloeien uit algemene regelgeving omtrent nautisch vaarwegbeheer, ruimtelijke ordening en waterbeheer, en aanvullende specifieke Amsterdamse eisen. De specifieke Amsterdamse eisen verschillen per uitgifteronde. Zo bevatten de vergunningen die begin jaren negentig van de vorige eeuw zijn verleend een verbod voor de bemanning om een fooi te vragen, dat de aan boord aanwezig geluidinstallatie op een zodanig volume staat afgesteld dat het niet wezenlijk boven het omgevingslawaaï uitkomt en dat gevonden voorwerpen binnen 24 uur bezorgd moeten worden bij de politie. Verder wordt de vergunninghouder erop gewezen dat het zonder expliciete toestemming van het bevoegde gemeentelijke gezag niet is toegestaan om dekschuiten en pontons te leggen of objecten aan de wal te plaatsen (in- en uitstapmogelijkheden). Ook is het verboden om zonder toestemming op of aan de openbare weg een beroep te maken van het aan het publiek aanbevelen van de rondvaart ('runnen').

In de voorwaarden van de vergunningen die in de uitbreidingsronde van 1996 zijn uitgegeven, zijn deze voorwaarden uitgebreid door het type exploitatie te beschrijven en per type exploitatie eisen te stellen aan de techniek (milieuvriendelijk) en/of de maximale lengte van het vaartuig of het aantal personen dat dit kan vervoeren. Bij de in 2006 uitgegeven vergunningen zijn de voorwaarden verder uitgebreid. Bij deze vergunningen wordt het te bevaren water ingedeeld in twee vergunningsgebieden (haven- en binnenwater) en wordt het vaartuig expliciet in de vergunning genoemd. Verder worden nadere technische specificaties omschreven, waaronder de eis om uitstootvrij te varen.

Hoewel in de algemene bepalingen van de VOB is opgenomen dat vergunningen voor bepaalde of onbepaalde tijd kunnen worden verleend (artikel 1.2.6, lid 1), staat in de RPA beschreven dat exploitatievergunningen voor onbepaalde tijd worden verleend. Tot 2006 hadden vergunningen een looptijd van drie jaar, waarna ze automatisch werden verlengd. In het kader van een gemeentebreed project vermindering administratieve lasten, is deze automatische verlenging omgezet in onbepaalde duur.

Tevens staat in de RPA beschreven dat vergunningen per vaartuig worden verleend, en zijn voorwaarden voor wijziging van de vergunning¹³ en enkele inhoudelijke eisen over voorlichting aan de passagiers, muziek, geluid en vaartijden beschreven (bijvoorbeeld: niet voor zonsopgang en na zonsondergang en niet bij zicht van minder dan 50 meter). Bij deze vergunningen gelden geen nadere specificaties voor het vaartuig en het type exploitatie. Wel dient voldaan te worden aan de doorvaartprofielen, een gemeentelijke regeling die is opgesteld in het kader van vlote en veilige doorvaart.¹⁴ Voor de Prinsengracht geldt bijvoorbeeld dat vaartuigen maximaal 20 meter lang mogen zijn.

2.2.2 Regels om de vloot te vergroenen

Aan nieuwkomers op de markt voor bedrijfsmatig passagiersvervoer worden strikte milieueisen gesteld. Moest een boot in 2006 nog 100 procent uitstootvrij zijn, in 2012 is dat verengd tot bo-

¹³ Het gaat dan om de voorwaarden waaronder het college in beginsel meewerkt bij vervanging van het vaartuig, verbouwing van het vaartuig en wijziging van de tenaamstelling van de vergunning (RPA).

¹⁴ Er zijn voor enkele vergunningen uitzonderingen gemaakt op deze doorvaartprofielen (toelichting Waternet).

ten op minimaal 50 procent zonne-energie aangevuld met een accu die het mogelijk maakt om volledig uitstootvrij te varen. Aan incumbents van voor 2006 worden veel minder strikte milieueisen gesteld. In 2008 besloot de gemeente dat de bestaande rondvaartvloot ná 2015 – als er noodzaak tot vervanging is – een nieuwe motor moeten plaatsen die voldoet aan de CCR3-norm.¹⁵ Onduidelijk is daarbij wie bepaalt of de motor vervangen moet worden. In 2009 stelt de gemeente als onderdeel van het Actieplan Luchtkwaliteit ook een plan ‘Schone vaart’ vast. Het plan is gericht op het verminderen van de emissie van fijnstof (PM₁₀) en NO₂ van rondvaartboten.

In 2009 hebben 69 van 155 rondvaartboten al een aanpassing doorgevoerd, waardoor ze schoner zijn dan dieselmotoren. Uitstootvrije rondvaartboten zijn nog een zeldzaamheid. Reders geven aan dat het vanwege de omvangrijke accupakketten die dan in de boot zouden moeten worden geplaatst, niet altijd mogelijk om over te gaan op elektrische aandrijving. Daarom acht de gemeente CCR3 motoren op de korte termijn het hoogst haalbare. De gemeente besluit op 26 mei 2009:

1. “per 1 januari 2015 de uitstootnorm CCR3 te stellen voor nieuwe motoren in rondvaartboten die beschikken over een exploitatievergunning;
2. in de periode 2010 - 2015 een versnelling van de vervanging van ‘vuile’ motoren te stimuleren door subsidie ter beschikking te stellen voor de vervanging van de oudste motoren.”

De norm geldt alleen voor nieuwe motoren. Het is niet duidelijk wat de norm is voor rondvaartboten die een oude motor hebben die volgens de reder nog niet aan vervanging toe is. Om reders te stimuleren een nieuwe motor aan te schaffen, is in 2011 een ‘Bijzondere subsidieverordening stimulering schone rondvaart’ in het leven geroepen. Er kan subsidie worden verkregen voor het vervangen of aanpassen¹⁶ van motoren van rondvaartboten in Amsterdam, waarbij de nieuwe of aangepaste motor voldoet aan de CCR3-norm of een gelijkwaardige alternatief (waaronder een elektrische motor).¹⁷ Het subsidieplafond tot en met 31 december 2014 bedraagt € 1.000.000. Navraag bij de Dienst Infrastructuur Verkeer en Vervoer leert dat momenteel vier rederijen voor in totaal 23 motoren aanspraak hebben gedaan op de subsidieregeling. Dit zijn merendeels aanvragen voor sloepjes; er zijn nog geen aanvragen gedaan door de grote rondvaartrederijen. Het doel van de subsidieregeling is af te leiden uit de toelichting van de gemeente erbij:

“Langs de vaarroutes zorgt de rondvaart echter lokaal en vooral in bewoond gebied wel voor extra luchtvervuiling die het sterkst is tijdens het manoeuvreren van rondvaartboten op kruispunten in de grachtengordel. Een schone rondvaart draagt als toeristische attractie bij aan een positieve beeldvorming van de stad Amsterdam en levert een bijdrage aan schonere lucht voor bewo-

¹⁵ Vanwege een besluit van de Europese Commissie valt de binnenvaart tegenwoordig onder een andere categorie dan de CCR-norm, en is de Fase II-B van toepassing.

¹⁶ Niet duidelijk is of een met een subsidie aangepaste motor als een nieuwe motor wordt gezien en dus per 2015 aan de CCR3-norm moet voldoen.

¹⁷ Om voor subsidie in aanmerking te komen mag de nieuwe of aangepaste motor ook voldoen aan de CCR2-norm als deze tevens is voorzien van een roetfilter en een naverbrander en vervanging of aanpassing uiterlijk op 31 december 2012 is gerealiseerd.

ners langs de rondvaartroutes. Bovendien past dit ook niet in het beeld van de Amsterdamse grachtengordel als werelderfgoed.’’

Het afgelopen jaar was er discussie in hoeverre de luchtkwaliteit een knelpunt vormt bij uitbreiding van de rondvaartactiviteiten. Volgens Tauw (2011) is de luchtkwaliteit geen knelpunt bij het realiseren van op- of afstapvoorzieningen ten behoeve van rondvaartboten. De GGD (2012) stelde echter dat de onderzoeksmethoden van Tauw niet geschikt zijn voor de Amsterdamse grachten en dat deze conclusie in twijfel moet worden getrokken. Daarop heeft Tauw het luchtkwaliteitsonderzoek opnieuw uitgevoerd met medeneming van de aanwijzingen van de GGD. Ook dan blijft de conclusie echter dat gelet op de gevolgen voor de luchtkwaliteit de op- en afstaplocaties aanvaardbaar zijn en niet tot een overschrijding van de wettelijk gestelde grenswaarden leiden.

2.2.3 Veiligheidseisen

De regels ten aanzien van veiligheid betreffen het vaartuig, de verkeersregels, de vaarwegen en de schipper. De regels betreffende het vaartuig zijn opgenomen in tabel 2.1. Er zijn Europese regels, landelijke regels (het Binnenvaartpolitiereglement (BPR), de Binnenvaartwet¹⁸ en Richtlijnen Vaarwegbeheer) en Amsterdamse regels (o.a. de vergunningsvoorwaarden). Aan boten bedoeld voor bedrijfsmatig vervoer tot 12 passagiers worden zowel op landelijk als gemeentelijk niveau nagenoeg geen veiligheidseisen gesteld.

Op grond van de Europese richtlijn 2006/87/EG is het verplicht om vaartuigen bestemd voor het bedrijfsmatig vervoer van meer dan 12 passagiers of met een lengte van 15 meter of meer, te laten keuren en te voorzien van een geldig Certificaat van Onderzoek.

Het BPR stelt vooral verkeersregels met als doel de vlotte en veilige doorvaart. De Binnenvaartwet stelt eisen aan de schipper en zijn vaartuig. Zo kan het hebben van een vaarbewijs verplicht zijn voor de schipper die bedrijfsmatig passagiers vervoert. Afhankelijk van de lengte van het vaartuig (15-20 meter, 2-40 meter en >40 meter) en de vervoercapaciteit (meer dan 12 passagiers) gaat het om een klein, een beperkt groot of groot vaarbewijs. Voorts dient de gemeente de Richtlijnen Vaarwegbeheer van Rijkswaterstaat in acht te nemen. Volgens deze richtlijnen dienen doorvaartprofielen voor vaarwegen bij een verwachte intensiteit van meer dan 50.000 passages per jaar aan de hand van nader onderzoek te worden opgesteld (in Amsterdam is dat op een ‘‘gemiddeld drukke locatie’’ per jaar meer dan 133.000 schepen, excl. waterfietsen). Het is de vraag of – gegeven de lengte van de (rondvaart)boten – op dit moment voldaan is aan de eisen uit de richtlijnen ten aanzien van bijvoorbeeld de diameter van een zwaikom (een cirkelvormige verbreding van de vaarweg waar schepen kunnen keren) en de minimum bochtstraal.

Volgens het ‘Uitwerkingsbesluit doorvaartprofielen’ (Gemeente Amsterdam, 2008, p. 5) zijn de richtlijnen van Rijkswaterstaat maar zeer beperkt van toepassing voor Amsterdam. ‘‘Het biedt aanknopingspunten voor het opstellen van doorvaartbreedtes voor de grote doorgaande vaarwegen, de Amstel en Kostverlorenvaart. Maar het kan niet als basis dienen voor doorvaartprofielen

¹⁸ De Binnenvaartwet is per juli 2009 met het bijbehorende Binnenvaartbesluit, de Binnenvaartregeling en de Invoeringswet Binnenvaartwet van kracht geworden. Hiermee gelden nieuwe regels betreffende vaarbewijzen en technische uitrustings-eisen voor schepen die op de Nederlandse binnenwateren varen.

van het binnenwater, met name in de binnenstad van Amsterdam en andere kleine vaarwegen in de stad; deze zijn veel krappert dan de landelijk geadviseerde maten.”

Tot slot zijn er de gemeentelijke veiligheidseisen die in de vergunningsvoorwaarden zijn opgelegd. Deze eisen kunnen verschillen per uitbreidingsronde. In de vergunningen van de laatste jaren worden nauwelijks veiligheidseisen gesteld. De enige eis is dat er voor de opvarenden deugdelijke zitplaatsen zijn en dat er voldoende en goed bereikbare reddingsmiddelen aanwezig zijn. In wat oudere vergunningen staat ook nog dat de vergunninghouder in voldoende mate moet zijn verzekerd tegen het risico van wettelijke aansprakelijkheid jegens derden. Aan boten voor onbemande verhuur wordt in de vergunningen de eis gesteld dat er opvallende voorlichting aan huurders over vaarregels goed zichtbaar op de boten is aangebracht. De huurders moeten tekenen dat zij de regels hebben gelezen. In de VOB en de RPA staan nauwelijks regels gericht op de veiligheid. Een uitzondering is het kunnen overleggen van een keuringsbewijs waaruit moet blijken dat het vaartuig geschikt en veilig is voor het beoogde gebruik, zoals blijkend uit de vergunning(aanvraag) (RPA, artikel 4.2).

Tabel 2.1: Er zijn landelijke en Amsterdamse veiligheidseisen voor vaartuigen die een vergunning hebben voor bedrijfsmatig passagiersvervoer

Aanvullende Amsterdamse vereisten 2006		Wettelijke vereisten (bemand > 12 passagiers)
Bemand	Onbemand	
<ul style="list-style-type: none"> - Voortstuwning geheel uitstootvrij; - Maximale afmetingen 20 x 4,25 m; - Snelheidsmeter op GPS; - Voor iedere opvarende deugdelijke zitplaats; - Vaartuigen van 14 m of langer hebben boegschroef; - Binnen een jaar in gebruik; - Ligplaats (vergunning); - Vergunningsbewijs; - Geluidseisen; - Gebiedsbeperkingen. 	<ul style="list-style-type: none"> - Voortstuwning geheel uitstootvrij; - Maximale lengte 5,50 m; - Maximaal 6 passagiers; - Voor iedere opvarende een deugdelijke zitplaats en voldoende en goed bereikbare reddingsmiddelen; - Niet sneller kunnen varen dan 7,5 km per uur; - Eén handle bediening; - Voorzien van tenminste één peddel; - Binnen een jaar in gebruik; - Ligplaats (vergunning); - Vergunningsbewijs; - Geluidseisen; - Zichtbaar aangebrachte voorlichting aan de huurders; - Gebiedsbeperkingen. 	<ul style="list-style-type: none"> - Voldoende stabiliteit; - Minimaal één brandblusser; - Deugdelijke reling of verschansing + voetreling; - Waterdicht aanvaringsschot; - Flensafsluiter op aan- en afvoer; - Machinekamer veilig, draaiende delen afgeschermd; - Schotten, trappen en deuren van metaal (of vergelijkbaar); - Mangat of handgat op drinkwatertanks; - Accu's vast met stickers op deksel; - Ventilatie machinekamer verplicht, niet via accommodatie, afsluitbaar; - Vluchtwegmarkering en noodverlichting; - Eisen aan afmetingen van deuren en doorgangen en draairichting van deuren; - Vensterglas niet toegestaan; - Verwarmings-, kook- en koelinstallaties veilig, zeevast volgens normen; - Gasbun, leidingwerk en kranen volgens normen; - Navigatieverlichting, geluidsseinen, optische tekens, noodankerlicht, bootshaak, verbandtrommel, voldoende touwen; - Ankergewicht tenminste 50 kg, ketting of draad tenminste 30 m lang; - Buitenboordtrap indien vrijboord > 1.50 m; - Vrij uitzicht vanaf stuurstand, naar achteren met hulpmiddelen toegestaan; - Instrumentenpaneel met temperatuur koelwater, olie-druk motor, - toerental, roerstand aanwijzer; - Marifoon; - Betrouwbare stuurinrichting.

Bron: Nota Passagiersvervoer te water, 2007, p. 12.

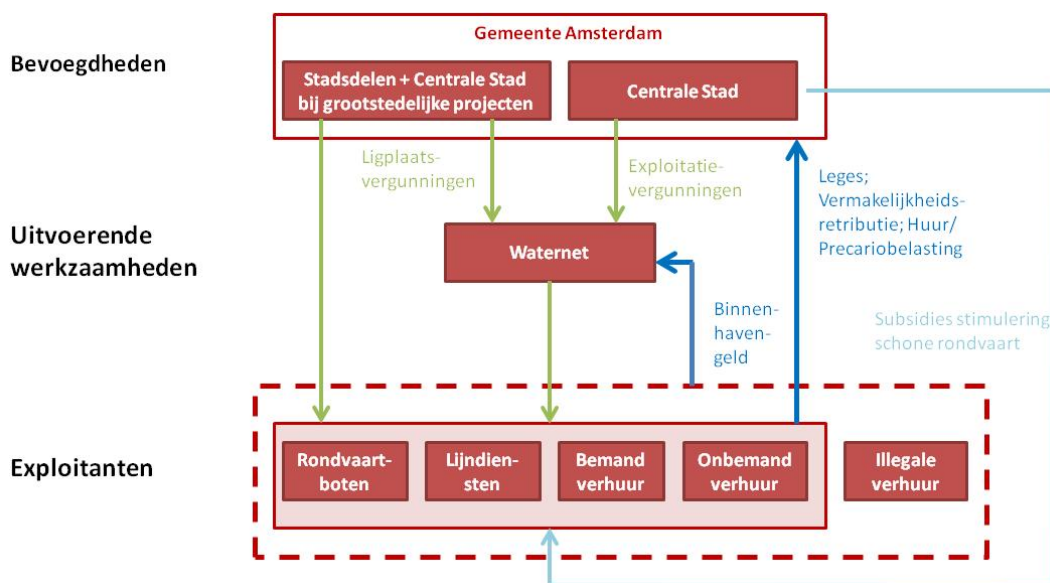
2.2.4 Regels om overlast te beperken

Op grond van de Verordening op het binnenwater is het verboden met of op een vaartuig of ander object te water overlast of hinder voor omwonenden of overigens voor de omgeving te veroorzaken door geluidsapparatuur, een toestel of machine of ander voorwerp in werking te hebben of te gebruiken (artikel 2.1.2). Sinds mei 2012 is daaraan toegevoegd dat het in elk geval verboden is aan boord van een open vaartuig versterkte muziek ten gehore te brengen. Verder is het niet toegestaan om met onbemande vaartuigen te varen voor zonsopgang en na zonsondergang (dan wel 22.00 uur als zonsondergang daarna plaatsvindt) of bij zicht van minder dan 50 meter (in de Regeling Passagiersvaart Amsterdam, artikel 4.4).

2.3 Betrokken partijen

De direct betrokkenen in de markt voor het bedrijfsmatig passagiersvervoer zijn de gemeente (stadsdelen en de Centrale Stad; paragraaf 2.3.1), Waternet (paragraaf 2.3.2) en de exploitanten (paragraaf 2.3.3). Figuur 2.1 geeft hun positie in de markt grafisch weer. Indirect zijn ook de andere gebruikers van het water (met name pleziervaart en woonboten; paragraaf 2.3.4) en omwonenden verbonden aan het bedrijfsmatig passagiersvervoer.

Figuur 2.1: In de markt van het bedrijfsmatig passagiersvervoer zijn de gemeente, Waternet en de exploitanten de (direct) betrokken partijen



Bron: SEO Economisch Onderzoek (2012)

2.3.1 Gemeente

Zoals in de vorige paragraaf beschreven vereist de gemeente Amsterdam voor de exploitatie van bedrijfsmatig passagiersvervoer over water een tweetal vergunningen: een ligplaatsvergunning en een exploitatievergunning. De ligplaatsvergunningen houden verband met de ruimtelijke ordening en zijn daarom een aangelegenheid van de stadsdelen en bij grootstedelijke projecten van de Centrale Stad. Een voorbeeld van een grootstedelijk project dat invloed heeft op de allocatie van

ligplaatsvergunningen ten bate van bedrijfsmatig passagiersvervoer is de aanleg Noord-Zuidlijn. De ligplaatsvergunningen rond het Centraal Station vallen onder de bevoegdheid van de Centrale Stad.

De gemeente brengt met betrekking tot ligplaatsvergunningen een tweetal heffingen in rekening bij vergunninghouders. Allereerst heft zij voor het verlenen van een ligplaatsvergunning leges op grond van de VOB en de Legesverordening van Amsterdam. In 2012 bedraagt het tarief hiervan € 221,00 (Bijlage Legesverordening Amsterdam). Daarnaast betaalt een deel van de vergunninghouders precariobelasting of huur voor het gebruik van steigers; het overige deel betaalt niets. Het systeem van precarioheffing op steigers is intransparant, doordat elk stadsdeel eigen regels, tarieven etc. hanteert. Stadsdeel Centrum heeft bijvoorbeeld geen inkomsten uit precariobelasting op steigers, maar stadsdeel Zuid brengt wel huur in rekening voor de steigers die Canal Company in gebruik heeft naast het Rijksmuseum, maar voor andere steigers langs dezelfde gracht weer niet. De verschillen in het beleid hangen ook samen met het complexe juridische kader rondom het eigendom van de steigers. Dit juridische vraagstuk leidt al jaren tot discussies.

Zoals staat beschreven in het ‘Steigerplan in de Amsterdamse binnenstad’ uit 2008 (dit plan betreft niet de gehele stad, maar stadsdeel Centrum), is de gemeente als eigenaar van de grachten en de kademuren, in beginsel ook eigenaar van de steigers die aan de kade en/of bodem van de gracht zijn bevestigd.¹⁹ Voor steigers die langer dan 20 jaar bij particulieren in gebruik zijn, kan echter een opstalrecht op die steigers ontstaan, tenzij bewezen kan worden dat de gebruiker slechts ‘houder’ was. Uit jurisprudentie blijkt dat houderschap aangenomen wordt als het gebruik van het object berust op een contractuele afspraak tussen de gemeente en de gebruiker. De afspraken tussen de gemeente en rederijen uit het verleden bieden hiervoor veelal geen duidelijke handvatten. Daarnaast kan het aanwenden van publiekrechtelijke bevoegdheden (zoals het heffen van gemakheidsretributie, zie hieronder) het aanwenden van privaatrechtelijke bevoegdheden van de gemeente bemoeilijken.

De exploitatievergunningen houden verband met het nautische vaarwegbeheer en zijn daarmee een aangelegenheid van de Centrale Stad. Zoals beschreven hanteert de gemeente hiervoor een volumebeleid, en geeft zij sinds 2006 slechts vergunningen af voor ‘een bijzonder initiatief met milieuvriendelijke aandrijving of voor een innovatief vervoersconcept’. De gemeente heft voor het verlenen van een exploitatievergunning leges op grond van de VOB en de Legesverordening van Amsterdam. In 2012 bedroegen de leges voor uitgifte van exploitatievergunningen € 108,30; voor een vervangingsvergunning € 426,00 en voor een verbouwingsvergunning € 255,00. In 2010 bedroegen de inkomsten van deze leges voor de gemeente € 12.940,00.

Daarnaast heft de gemeente op grond van de Verordening op de gemakheidsretributie te water 2005 een gemakheidsretributie van degene die op (voor eenieder toegankelijk) water een gemakheid verschaft of organiseert.²⁰ In de Amsterdamse wateren bedragen de rechten

¹⁹ Dit is het gevolg van de natrekkingsregel van het Nederlandse burgerlijke recht. Het is daardoor niet van belang wie de steiger bouwt of wie de kosten draagt: wie bouwt op de grond van een ander maakt die ander tot eigenaar van dat object (Steigerplan, 2008)

²⁰ Gemakheidsretributies mag een gemeente heffen voor het gebruik van gemeentelijke voorzieningen bij het geven van gemakheden of als bij het geven van gemakheden een bijzondere voorziening in de vorm van toezicht of anderszins door de gemeente wordt getroffen.

€ 0,60 per bezoeker of deelnemer, dan wel passagier per rondvaart. Het bedrag is € 0,30 als de gemakelijkheid plaatsvindt op een stationerend vaartuig of als het een waterfiets betreft. Naast alle vergunninghouders betalen ook enkele verhuurders zonder vergunning gemakelijkheidsretributie. In 2010 bedroegen de inkomsten uit gemakelijkheidsretributie € 1.818.000.

Het bepalen van de gemeentelijke kosten en opbrengsten met betrekking tot de Amsterdamse vaarwegen, en het bedrijfsmatig passagiersvervoer in het bijzonder, is lastig vanwege de verschillende functies van het water en doordat kosten en opbrengsten door verschillende onderdelen van de gemeente worden gemaakt. Tabel 2.3 geeft een indruk van de kosten en baten en laat zien dat de inkomsten die het gebruik van de grachten oplevert in 2010 veel lager zijn dan de uitgaven van de gemeente om de grachten te onderhouden (exclusief de uitgaven voor onderhoud aan de haven). De uitgaven en inkomsten van de stadsdelen zijn in tabel 2.3 niet opgenomen, zodat het verschil tussen beide in de praktijk nog groter zal zijn.

Tabel 2.3: De inkomsten uit het gebruik van de grachten zijn in 2010 lager dan de uitgaven van de gemeente om de grachten te onderhouden

	Inkomsten 2010	Uitgaven 2010
Vermakelijkheidsretributie	€ 1.818.000	
Leges ligplaats-, verbouwings-, vervangings-, en exploitatievergunningen	€ 12.940	
Precario/ huur steigers bedrijfsmatig passagiersvervoer	<i>Niet bekend</i>	
Precario/ liggeld woonschepen	€ 36.000	
Binnenhavengeld		
- Bedrijfsvaart (incl. binnenvaartschepen)	€ 5.007.406	
- Pleziervaart	€ 1.064.316	
Opbrengsten boetes	<i>Niet bekend</i>	
Onderhoudskosten gemeente		
- Bruggen		€ 6.400.000
- Sluizen en oevers		€ 1.600.000
- Kades en steigers		€ 500.000
Kosten waterbeheer		€ 13.300.000
Totaal	€ 7.938.662	€ 21.800.000

Bron: Jaarrekening gemeente Amsterdam 2010, bewerking SEO Economisch Onderzoek. De tabel is gebaseerd op de cijfers in 2010, omdat dat het laatste jaar is dat BBA nog onderdeel was van de gemeente was en de inkomsten en uitgaven van deze dienst ook in de jaarrekening zijn terug te vinden. De cijfers betreffen alleen de centrale stad en niet de stadsdelen.

2.3.2 Waternet

Waternet is een stichting die werkt in opdracht van de gemeente Amsterdam en het waterschap Amstel, Gooi en Vecht. Waternet is belast met de beleidsvoorbereidende en uitvoerende werkzaamheden omtrent het nautische vaarwegbeheer in de binnenwateren (exclusief haven), de ruimtelijke ordening van de stadsdelen Centrum, West en Oost en het beheer van de kwaliteit van het water in Amsterdam. Met betrekking tot het bedrijfsmatig passagiersvervoer betekent dit dat Waternet exploitatievergunningaanvragen behandelt; het college blijft echter bevoegd ook zelf vergunningen uit te geven (zij hebben de vergunningen van juni en juli 2012 uitgegeven).

Daarnaast geeft Waternet de gemeente beleidsadvies en handhaaft het de decentrale wetgeving (VOB en RPA) en de vergunningsvoorwaarden. Als nautisch vaarwegbeheerder ziet Waternet toe op de veiligheid op het water (de KLPD ziet toe op de veiligheid van de beroepsvaart).

Waternet brengt bij de gebruikers van het openbare water van Amsterdam Binnenhavengeld in rekening. Voor het bedrijfsmatig passagiersvervoer zijn de tarieven afhankelijk van de oppervlakte en de aandrijving van het vaartuig. Het tarief in 2012 bedraagt € 4,0203 per m² per vaartuig, maar € 2,4775 m² als er sprake is van milieuvriendelijke aandrijving zoals elektromotoren of met spierkracht voortbewogen vaartuigen.

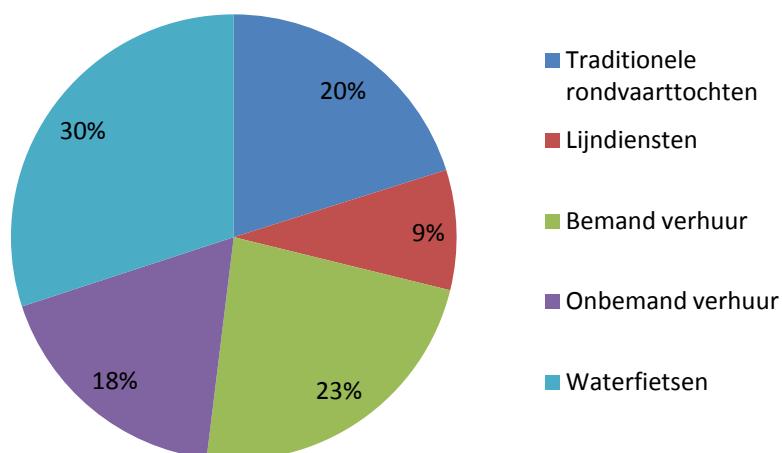
2.3.3 Exploitanten

In totaal zijn 333 exploitatievergunningen afgegeven voor bedrijfsmatig passagiersvervoer in Amsterdam (augustus 2012). De RPA beschrijft dat vergunningen worden uitgegeven per vaartuig. Voor één vergunning geldt echter dat er vaartuigen van de rederij worden ingezet die reeds een vergunning hebben verkregen. Er is dus sprake van 333 vergunningen, maar van 332 vergunde boten.

Figuur 2.2 toont de afgegeven vergunningen naar type exploitatie. Voor het merendeel van de vergunningen geldt dat alleen de RPA-voorwaarden van toepassing zijn en dat daarom in de vergunningsvoorwaarden niet expliciet de exploitatievorm is opgenomen. Bij deze vergunningen is in de figuur de exploitatievorm vermeld waarvoor de boten hoofdzakelijk worden ingezet.

Een vijfde van de afgegeven vergunningen wordt ingezet om klassieke rondvaarttochten te verzorgen. Daarnaast is bijna 10 procent vergunningen voor lijndiensten: dit zijn veelal rondvaarten met een *hop on hop off* systeem die langs verschillende toeristische attracties in de stad varen. Bijna een kwart van de afgegeven vergunningen is voor bemand passagiersvervoer over het water. Het merendeel van deze vergunningen heeft betrekking op de verhuur van sloepen en salonboten met uiteenlopende arrangementen (zoals dinner cruises, personeelsuitjes, vergaderend varen etc.), maar ook reddingsloepen en watertaxi's vallen onder deze categorie. Tot slot zijn er vergunningen voor onbemande verhuurboten en waterfietsen afgegeven.

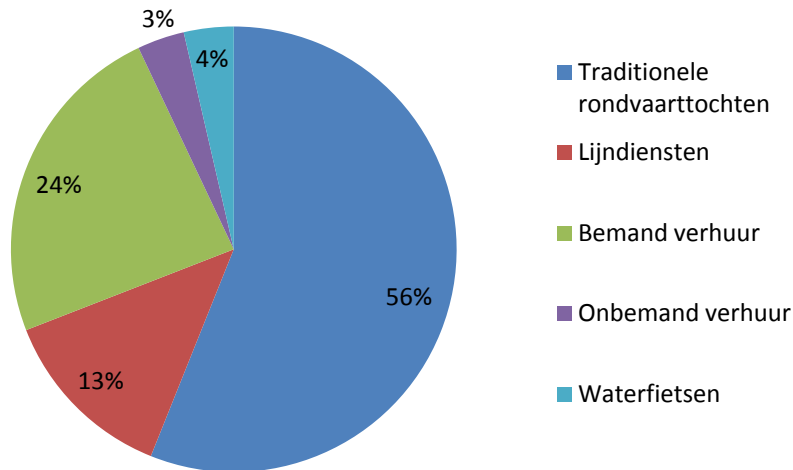
Figuur 2.2: Een vijfde van de vergunde boten verzorgt rondvaarttochten



Bron: Waternet (2012), bewerkingen SEO Economisch Onderzoek

Naast het type boot is het relevant om de capaciteiten van de vergunde boten in ogenschouw te nemen. Zo is de capaciteit van een rondvaartboot gemiddeld ongeveer 90 personen, terwijl de capaciteit per waterfietsen slechts 4 personen is. Figuur 2.3 toont de uitgegeven vergunningen naar capaciteit. Hieruit blijkt dat 56 procent van de capaciteit van de vergunde boten van klassieke rondvaarttochten komt, en nog eens 13 procent van lijndiensten. Voor beide type vergunningen worden grote rondvaartboten ingezet; tezamen voorzien de rondvaartboten dus bijna 70 procent van de vergunde capaciteit.

Figuur 2.3: Bijna 70 procent van de capaciteit van de vergunde boten komt van rondvaartboten



Bron: Waternet (2012), bewerkingen SEO Economisch Onderzoek

Een nadere analyse van het aantal spelers per deelmarkt en het concurrentieproces wordt in paragraaf 2.4 beschreven. Bij de beschrijving van de exploitanten in de markt is het belangrijk om te vermelden dat er ook illegaal passagiersvervoer plaatsheeft. De schattingen van het aantal illegaal varende boten loopt uiteen: van ongeveer 100 tot 300 (interviews door SEO Economisch Onderzoek, 2012). Een (beperkt) deel van het illegaal verhuren vindt plaats op boten waarvoor wel een vergunningsaanvraag is gedaan, maar welke tot op heden nog niet vergeven is.

2.3.4 Overige gebruikers water

Het water in de Amsterdamse grachten wordt naast het bedrijfsmatig passagiersvervoer ook gebruikt door woonboten, pleziervaart en beroepsvaart. Uit telgegevens van de gemeente Amsterdam over 2010 blijkt dat op een “gemiddeld drukke locatie” per jaar in totaal 133.153 schepen voorbij komen (zonder waterfietsen). Pleziervaart heeft daarin met 48,8 procent het grootste aandeel, op de voet gevolgd door de passagiersvaart (47,3 procent) en tot slot de beroepsvaart (3,9 procent).

Uit tabel 2.4 blijkt dat de pleziervaart vooral in de zomer een hoog aandeel in het aantal vaarbewegingen heeft.

Tabel 2.4: Het marktaandeel van de pleziervaart is in de zomer hoog

Categorie	Aandeel in vaarbewegingen ²¹		
	Voorjaar 2010	Zomer 2010	Najaar 2009
Passagiersvaart	52,8%	24,5%	71,0%
Waterfietsen	5,3%	11,9%	5,0%
Pleziervaart	39,0%	60,1%	18,9%

Bron: Bestemmingsplan Water Stadsdeel Centrum, Toelichting (2012); Dienst Onderzoek en Statistiek, gemeente Amsterdam (2010), bewerkingen SEO Economisch Onderzoek

Woonboten

De meeste woonboten liggen in stadsdeel Centrum (773 woonboten tegen zo'n 2.500 woonboten in de hele stad). Er is op sommige plaatsen sprake van een sterke concentratie van woonboten. Zo is de concentratie woonboten in de Brouwersgracht en aan het begin en het einde van de hoofdgrachten hoog (Toelichting Bestemmingsplan Water, Stadsdeel Centrum, 2012).

Op grond van artikel 2.3.1 van de VOB is het verboden zonder een vergunning met een woonboot een ligplaats in te nemen. De vergunning is persoons-, ligplaats- en vaartuiggebonden. Evenals bij het bedrijfsmatig passagiersvervoer zijn de afgegeven ligplaatsvergunningen voor woonboten voor onbepaalde tijd. Het aantal ligplaatsen in Amsterdam is sinds 1974 bevroren. De woonboten die in dat jaar een ligplaats innamen, hebben toen een ligplaatsvergunning gekregen. Na 1974 zijn enkele gedoogzones gehouden, waaronder in 1984, 1986 en 1995 (bron: water-net.nl).

Ondanks de vergunningenstop is het aantal woonboten toch toegenomen. Uit cijfers van de afdeling Onderzoek en Statistiek uit 2004 blijkt dat er in 2001 2.273 woonboten in Amsterdam waren en in 2004 2.495 en dat het aantal woonboten in alle stadsdelen (behalve Bos en Lommer) toenam. Dit kan te maken hebben met het feit dat er in de loop van de jaren enkele boten van status zijn veranderd. Zo kan een woonboot die eerst een tijdelijk status had (bijvoorbeeld als bewoond oud-binnenschip) later toch een vaste vergunning hebben gekregen. Daarnaast zijn er mogelijk ook enkele woonboten bijgekomen na de grenscorrectie met Ouder-Amstel. Waarschijnlijk is echter ook dat de handhaving niet sluitend is.

Pleziervaart

Op grond van artikel 2.5.1 van de VOB is het verboden in de grachten een ligplaats in te nemen met een pleziervaartuig dat niet is voorzien van een op het vaartuig duidelijk zichtbaar aangebracht geldig en juist vignet dat voor dat vaartuig op grond van de Verordening Binnenhavengeld Pleziervaart van gemeentewege is verstrekt. Ook is het verboden met pleziervaartuigen die langer zijn dan twaalf meter een ligplaats in te nemen. Pleziervaartuigen die langer zijn dan 12 meter mogen zonder ontheffing van dit verbod niet in het openbare water van Amsterdam liggen. Kortere pleziervaartuigen mogen in principe overal liggen (niet aan privésteigers of op plekken waar vanwege de veilige doorvaart niet kan worden aangelegd). Het is lastig in te schatten hoeveel ruimte aan ligplaatsen deze vaartuigen innemen: evenals parkeerplekken op het land, zijn ligplaat-

²¹ Het totale gebruik van passagiersvaart, waterfietsen en pleziervaart telt niet op tot 100 procent, omdat niet alle categorieën uit het rapport hier zijn weergegeven.

sen op het water ook niet bestemd. Pleziervaartuigen moeten zich aan bepaalde gedrags- en vaarregels houden.²²

In tegenstelling tot het bedrijfsmatig passagiersvervoer en woonboten, is er bij pleziervaart geen restrictie wat betreft het aantal boten. Het enige wat een eigenaar van een pleziervaartuig die in Amsterdam wil varen, moet doen is een vignet kopen. Er zijn jaarvignetten en dagvignetten. Dagvignetten hebben een vaste prijs per 24 uur (€ 10,30 in 2012) ongeacht de lengte van het vaartuig. Jaarvignetten bestaan voor boten (1) die in het openbare water liggen (€ 29,35 in 2012), (2) die aantoonbaar een ligplaats hebben in een particuliere jachthaven in Amsterdam of daarbuiten (€ 15,65 in 2012), of (3) die op milieuvriendelijke wijze, dus met behulp van een elektromotor dan wel met spierkracht worden voortbewogen (€ 9,85 in 2012).

Tussen 1995 en 2010 nam het aantal jaarvignetten met bijna 110 procent toe tot meer dan 13.300 pleziervaartuigen. Daarnaast werden in 2010 ook bijna 640 dagvignetten verkocht aan pleziervaartuigen die van buiten de stad kwamen. Omdat in 2011 het tarief voor de vignetten met zo'n 60 procent is verhoogd, zijn 8,3 procent minder jaarstickers verkocht. Nog altijd betekent dat meer dan 12.200 pleziervaartuigen. Omdat naar schatting 15 procent van de pleziervaartuigen geen vignet heeft en het aantal verkochte dagvignetten steeg naar 913, is het totaal aan Amsterdamse pleziervaartuigen op dit moment ruim 15 duizend.

Het eigendom van pleziervaartuigen is geconcentreerd in een aantal postcodegebieden in Amsterdam. Inwoners uit 7 postcodegebieden kochten in 2011 meer dan 40 procent van de door Amsterdammers gekochte jaarvignetten.²³ 10 procent van het totaal aantal jaarvignetten wordt gekocht door niet-Amsterdammers.

In de Evaluatie Beleid voor pleziervaart worden de volgende doelstellingen genoemd:

- Het veilig gebruik van de Amsterdamse waterwegen door pleziervaartuigen stimuleren;
- De overlast te water te doen afnemen: verminderen van geluidsoverlast en visuele overlast (rommelbootjes en wrakken).

Er is nog geen beleid om de milieueffecten van de pleziervaart te beperken. In afwachting van de resultaten van de projecten 'Schonere dienstvaartuigen' en 'Schoner passagiersvervoer' is het project 'Schonere pleziervaart' vooralsnog aangehouden. Wel wordt milieuvriendelijke pleziervaart (elektrisch of met de hand aangedreven) gestimuleerd doordat het jaarvignet circa 3 keer goedkoper is (€ 9,85 in plaats van € 28,35) per meter. In 2011 had 5,2 procent van de vaartuigen die een jaarvignet kochten een goedkoper milieuvignet, waaruit afgeleid kan worden dat 1 op de 20 boten uitstootvrij is (elektrische boten, waterfietsen en roeiboten).

²² Zie: <https://www.waternet.nl/varen-wandelen/pleziervaart/vaar-en-afmeerregels>

²³ Het betreft met name postcodes uit het centrum (1011, 1013 en 1015 tot en met 1019). In totaal zijn er meer dan 80 viercijferige postcodegebieden in Amsterdam.

2.4 Marktstructuur en concurrentie

De concurrentie op de markt voor bedrijfsmatig passagiersvervoer wordt beperkt door het volumebeleid en de onbepaalde vergunningsduur. Paragraaf 2.4.1 schetst wat dit beleid betekent voor de structuur van de markt. Vervolgens gaan paragraaf 2.4.2 en 2.4.3 in op de concurrentie om respectievelijk op de markt. Bij concurrentie om de markt gaat het om de concurrentie die plaatsheeft bij de keuze wie tot de markt mag toetreden.²⁴ Als er meerdere spelers worden toegelaten, is er ook concurrentie op de markt. Het beoordelen van de mate van concurrentie op de markt is van belang, omdat er van concurrentie – onder bepaalde voorwaarden (zie hoofdstuk 4) – efficiëntie- en innovatieprikkels uitgaan die leiden tot een redelijke prijs-kwaliteitverhouding voor passagiers en tot nieuwe vervoersdiensten (productdifferentiatie).

2.4.1 Marktstructuur: enkele rederijen met veel vergunningen

Voor alle deelmarkten behalve deelmarkt ‘bemande verhuur’ is sprake van enkele grote spelers. Onderstaande tabel geeft voor de verschillende deelmarkten weer welke rederijen de vergunningen in handen hebben. In de deelmarkt ‘rondvaart’ zijn vier grote spelers actief, die tezamen 100 procent van de markt in handen hebben. Rederij Kooij, Canal Company en Blue Boat Company hebben de afgelopen jaren elk een of meerdere rederijen overgenomen en daarmee hun marktaandeel versterkt. In de deelmarkt ‘lijndienst’ heeft de grootste speler meer dan driekwart van de vergunningen in handen. Bij onbemande verhuur is sprake van vijf spelers, waarbij twee partijen tezamen tweederde van de markt in handen hebben. Alle waterfietsen worden door Canal Company verhuurd.

Tabel 2.5: In de meeste deelmarkten zijn slechts enkele spelers actief

Deelmarkt	Bedrijf	Totaal aantal vergunningen	Markt-aandeel
Rondvaart	Rederij Kooij	28	42%
	Canal Company*	19	28%
	Blue Boat Company	13	19%
	Rederij Lovers BV	7	10%
Lijndienst	Canal Company	22	76%
	Rederij Lovers BV	7	24%
Onbemande verhuur	Boaty	20	33%
	Sloepdelen VOF	20	33%
	Canal motorboats	10	17%
	Seagle	10	17%
Waterfietsen	Canal Company	100	100%

Bron: Waternet (2012), bewerkingen SEO Economisch Onderzoek, *inclusief de vergunningen die voorheen op naam van Holland International en Meyer's stonden.

De deelmarkt ‘bemande verhuur’ kan niet zonder meer in een overzicht zoals tabel 2.5 worden weergegeven. Als reders gaan samenwerken of fuseren maar niks aan hun handelsnamen wijzigen, zijn zij namelijk niet verplicht dit aan Waternet te melden. Van de grote (rondvaart)rederijen is bekend dat zij andere rederijen hebben overgenomen, maar van de kleinere rederijen die actief

²⁴ Dit speelt alleen een rol in situaties waarin er geen vrije toetreding is, zoals bij de toegang tot het bedrijfsmatig passagiersvervoer.

zijn in de deelmarkt ‘bemande verhuur’, zijn hier geen precieze gegevens over bekend. Tabel 2.6 geeft dus wel een overzicht van het aantal spelers, maar niet van de samenwerkingsverbanden en fusies die zijn aangegaan. Het aantal zelfstandig opererende spelers zal met andere woorden lager liggen dan tabel 2.6 suggereert.

In de deelmarkt ‘bemande verhuur’, waarvoor in totaal 66 vergunningen zijn afgegeven, zijn in totaal 33 spelers actief (tabel 2.6). Het merendeel van deze spelers heeft een of twee vergunningen.

Tabel 2.6: In deelmarkt ‘bemande verhuur’ zijn veel spelers actief

Bedrijf	Aantal vergunningen	Aantal personen		
		t/m 15 pers.	16-30 pers.	>30 pers.
Rederij de Nederlanden	9	2	3	4
Smidtje holding BV	7	1	1	5
Nauticadam BV	5	3	1	1
Rederij Lovers BV	5	3	1	1
Classic Boat Tours	4	1	1	2
Canal Company	2	2		
Classic Boat Dinners	2	2		
Paradis Private Boat tours	2	1	1	
Amsterdam Boat Events	2		1	1
Rederij Cruise with us	2		1	1
De Rederij	2			2
Schependienst De Singel	2			2
T&T Boten	2			2
Avontuur Amsterdam	1	1		
Classic Ship Service	1	1		
Halman/ Van der Wal	1	1		
I.M.A.	1	1		
Meinema, W.D. dhr.	1	1		
Nautisch buro Robert C. Meijer	1	1		
Rederij De Stern	1	1		
Rederij Lieve	1	1		
Amsterdamse Salonboot Rederij BV	1		1	
Rederij Aemstelland	1		1	
Rederij Amsterdam	1		1	
Rederij Belle	1		1	
Rederij Welvaren	1		1	
Salonboot Hilda	1		1	
Adeline B.V.	1			1
Amsterdam Boat BV	1			1
Hollandse Vaartochten Maatschappij BV	1			1
Rederij Oeverloos	1			1
Rederij Vlaun	1			1
Sloep huren Amsterdam (SHA)	1			1
Totaal	66	23	16	27

Bron: Waternet (2012), bewerkingen SEO Economisch Onderzoek

Gangbare maatstaven voor marktconcentratie zijn de C3-ratio en de Herfindahl-Hirschman Index (HHI). De C3-ratio geeft het gezamenlijke marktaandeel van de drie grootste spelers in de markt weer. De HHI is gelijk aan de som van de gekwadrateerde marktaandelen van alle aanbieders op de markt. Het voordeel van de HHI ten opzichte van bijvoorbeeld een C3-ratio is dat de HHI tevens rekening houdt met de onderlinge verhoudingen tussen aanbieders.²⁵ De Nederlandse Mededingingsautoriteit (NMa) spreekt bij een HHI van meer dan 2000 van een geconcentreerde markt. In tabel 2.7 worden de C3-ratio's en de HHI's voor de deelmarkten van het bedrijfsmatig passagiersvervoer weergegeven. Dit bevestigt dat er voor alle deelmarkten behalve bemandede verhuur sprake is van geconcentreerde markten.

Zonder bij 'bemandede verhuur' rekening te houden met samenwerkingsverbanden en fusies, is de C3-ratio 32 procent en de HHI 356 (tabel 2.7). Ook als het aantal personen dat de boten kan vervoeren in beschouwing wordt genomen, lijkt er geen sprake te zijn van dominante posities. Ook in het geval wel rekening wordt gehouden met samenwerkingsverbanden en fusies zal een relatief lage C3-ratio en HHI resulteren.

Tabel 2.7: Alle deelmarkten behalve bemandede verhuur zijn (sterk) geconcentreerd

Deelmarkt	C3-ratio	HHI
Rondvaart	84%	2.626
Lijndienst	100%	5.933
Onbemandede verhuur	80%	2.800
Waterfietsen	100%	10.000
Bemandede verhuur (geen rekening houdend met eventuele samenwerking / consolidatie)	32%	356

Bron: Waternet (2012), bewerkingen SEO Economisch Onderzoek

2.4.2 Concurrentie om de markt

Bij het beoordelen van de concurrentie om de markt is het van belang om het moment van toetreden te bekijken. Figuur 2.4 laat zien wanneer de vergunningen zijn uitgegeven. Daaruit blijkt dat de meeste vergunningen dateren van voor 1996 (en dus in de categorie 'oud' vallen). In 2006 is het aantal vergunningen fors gestegen (met 74).

Figuur 2.5 laat zien dat vrijwel alle vergunningen voor rondvaartboten en waterfietsen al voor 1996 zijn uitgegeven. De laatste 16 jaar jaren is er op dit segment nagenoeg geen toetreding en uitbreiding. Het segment 'onbemandede verhuur' bestaat daarentegen nog maar sinds 6 jaar. Het segment 'lijndienst' en 'bemandede verhuur' is de laatste 20 jaar geleidelijk ontstaan.

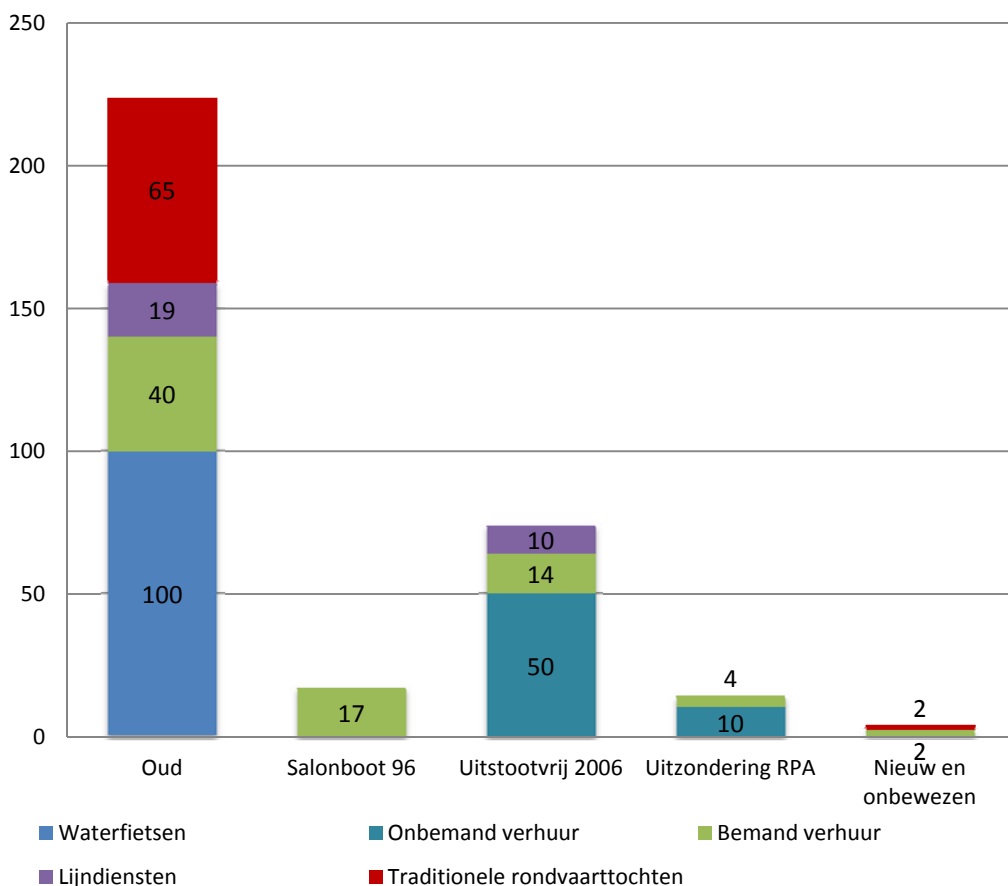
Bij de beoordeling van de concurrentie om de markt is niet alleen het moment waarop de vergunningen zijn verleend, maar is ook op welke wijze de schaarse vergunningen zijn verdeeld van belang. Voorafgaand aan de uitbreidingsronde in 2006, werden vergunningen doorgaans verleend in volgorde van ontvangst van de aanvraag. In de praktijk werden de aantallen nieuwe vergunningen echter zo gekozen dat iedereen die een vergunningsaanvraag had ingediend er ook een kreeg.

²⁵ Een C3-ratio van 90 procent is bijvoorbeeld mogelijk bij een markt waarin de drie grootste spelers allen een marktaandeel hebben van 30 procent, maar ook bij een markt met één dominante speler met een marktaandeel van 60 procent en twee volgers die gezamenlijk 30 procent marktaandeel bezitten. Dominantie is in het tweede geval veel sterker dan in het eerste geval.

Het wachten werd dus altijd beloofd. De gemeente verwachtte in 2006 echter dat het aantal aanvragen te groot zou zijn in vergelijking met het aantal beschikbare vergunningen, en koos daarom voor een ander allocatiemechanisme.

De gemeente heeft voorafgaand aan de uitbreidingsronde in 2006 verschillende alternatieven onderzocht, te weten (i) een veiling, (ii) een openbare aanbesteding, (iii) een vergelijkende toets, en (iv) loting. Het veilen van vergunningen bleek juridisch zeer risicovol vanwege het ontbreken van een grondslag daarvoor in een landelijke wet. Aanbesteding bleek niet mogelijk omdat er in juridische zin geen sprake is van aanbesteding, omdat de gemeente geen opdracht verstrekt. Het college koos ook niet voor een vergelijkende toets omdat “deze manier van vergunning verdelen bovenmatig veel voorbereiding vergt, hoe dan ook met subjectieve beoordelingen werkt en een hoog risico op juridische geschillen geeft.” (Nota Passagiersvervoer te water, 2007). Er werd daarom besloten tot loting.²⁶

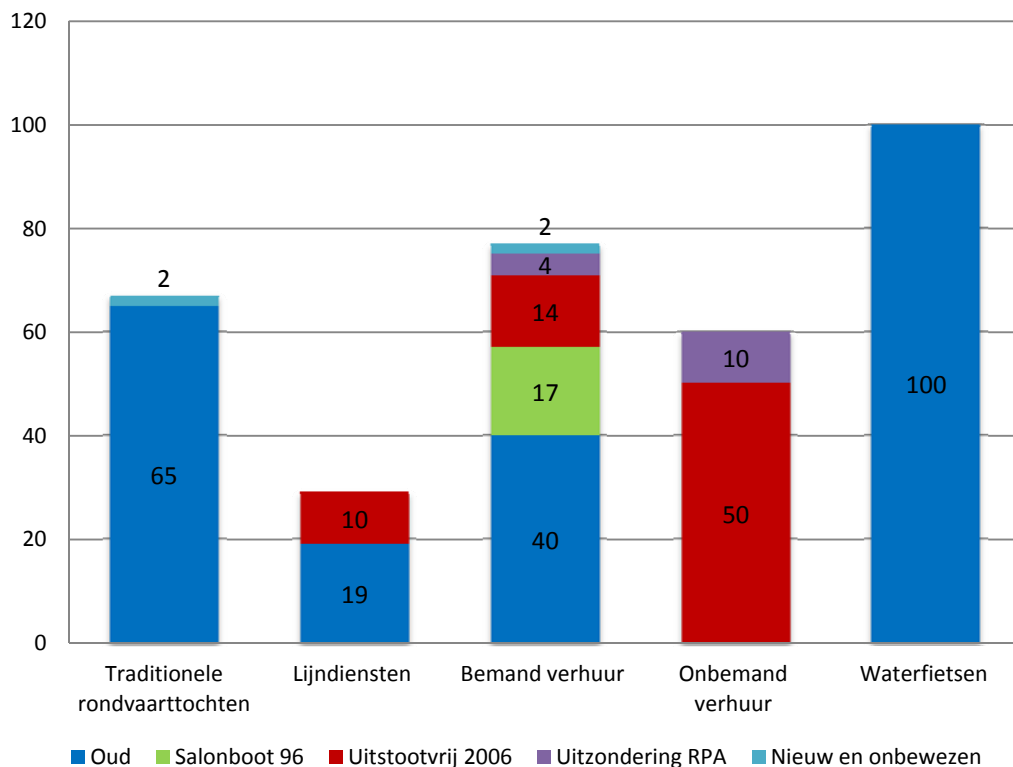
Figuur 2.4: De meeste vergunningen zijn oud, dat wil zeggen van voor 1996



Bron: Waternet (2012), bewerkingen SEO Economisch Onderzoek

²⁶ De selectie van aanvragen vond plaats in twee ronden. In de eerste ronde werden de aanvragen op objectieve criteria, de zogenaamde weigeringsgronden, getoetst. In een tweede ronde werd aan alle aanvragen die voor een vergunning in aanmerking kwamen een lotnummer toegekend en werden de vergunningen verloot (Nota Passagiersvervoer te water, 2007).

Figuur 2.5: Er is na 1996 nagenoeg geen toetreding geweest in het segment rondvaartboten en waterfietsen, terwijl het segment onbemande verhuur pas de laatste jaren is ontstaan



Bron: Waternet (2012), bewerkingen SEO Economisch Onderzoek

In totaal werden bij de uitbreidingsronde in 2006 75 vergunningen verloot: 10 vergunningen voor lijndiensten, 15 voor bemande verhuur en rondvaartboten, en 50 voor onbemande verhuur. Voor deze 75 vergunningen werden meer dan duizend aanvragen ingediend. Tabel 2.8 illustreert dit, en geeft tevens de verdeling van de toegekende vergunningen over de verschillende partijen weer.

Voor de exploitatie van lijndiensten dienden zes partijen in totaal 48 vergunningaanvragen in. De tien beschikbare vergunningen werden over twee partijen verdeeld, waarbij één partij 9 vergunningen kreeg toegekend. Deze partij had 20 van de 48 aanvragen ingediend.²⁷ Deze op het oog onwaarschijnlijke uitkomst wordt verklaard door het feit dat vele aanvragen werden afgewezen of buiten behandeling werden gesteld. Deze aanvragen hebben wel mee geloot, om te voorkomen dat in het geval een bezwaar tegen de afkeuring van de aanvraag gegrond zou worden verklaard, men niet zou kunnen weten of de betreffende aanvraag gewonnen zou hebben in de loting.

Hetzelfde geldt bij de verklaring van de uitkomsten van de overige lotingen (bemande verhuur en rondboten; onbemande verhuur). Meer dan veertig partijen dienden in totaal 166 aanvragen in voor de exploitatie van bemande verhuur en rondvaartboten; deze vergunningen werden over tien partijen verdeeld. Tot slot werden in totaal bijna 850 aanvragen ingediend voor de vijftig

²⁷ In de Nota Passagiersvervoer te Water uit 2007 staat op pagina 19 precies hoeveel aanvragen een partij heeft ingediend, en hoeveel vergunningen zijn toegekend.

beschikbare vergunningen voor de exploitatie van onbemande verhuur. Deze vergunningen werden per vijf verloot en werden aan vijf partijen toegekend.

Het is op basis van openbare stukken niet duidelijk waarom er zo veel aanvragen werden afgewezen of buiten behandeling werden gesteld.

Tabel 2.8: Bij de uitbreidingsronde in 2006 was de vraag naar vergunningen groot

Type exploitatie	Beschikbaar	Aanvragen		Verdeling	
		# vergunning	# partijen	# partijen	# vergunningen van partij met meeste vergunningen
Lijndienst	10	48	6	2	9
Bemande verhuur + rondboten	15	166	47*	10	3
Onbemande verhuur	50	846	21*	5	15
Totaal	75	1.060			

Bron: Nota Passagiersvervoer te water, 2007

* Het kan zijn dat een organisatie onder verschillende bedrijfsnamen (dochterondernemingen en joint ventures) een aanvraag heeft ingediend. Omdat dit op basis van de voor SEO beschikbare informatie lastig te achterhalen is, zijn deze hier niet geconsolideerd.

Deze grote vraag naar exploitatievergunningen heeft ertoe geleid dat er een onderhandse markt voor vergunningen is ontstaan. Waternet en haar voorganger BBA schreven de afgelopen jaar enkele vergunningen per jaar over op een andere naam. In het onderzoek is niet vastgesteld wat de exacte prijzen voor de verhandelde exploitatievergunningen zijn. Dit is geen openbare informatie en de informatie die marktpartijen geven verschilt sterk.

Bovendien wordt niet alleen een exploitatievergunning, maar een boot met een vergunning verhandeld. Welk deel van de genoemde prijzen voor de boot is en welke voor de vergunning, is daarbij niet duidelijk. De inschattingen lopen uiteen van enkele tienduizenden euro's tot € 200 duizend voor een vergunning voor een dieselboot. Eén partij betaalde naar eigen zeggen zelfs meer dan twee ton (exclusief de boot). Het komt ook voor dat een boot met vergunning wordt verhuurd als de eigenaar er zelf geen gebruik van maakt. De huurprijs voor een sloep met vergunning ligt al snel tussen de € 10 en € 20 duizend exclusief BTW per seizoen.

2.4.3 Concurrentie op de markt

De markt voor bedrijfsmatig passagiersvervoer bestaat uit verschillende segmenten met elk een eigen prijs-kwaliteitverhouding en dynamiek. De concurrentie verschilt per segment. Het naar passagiers gemeten grootste segment zijn de traditionele sightseeing rondvaartboten (inclusief lijndiensten). De aanbieders in dit segment richten zich op twee soorten passagiers:

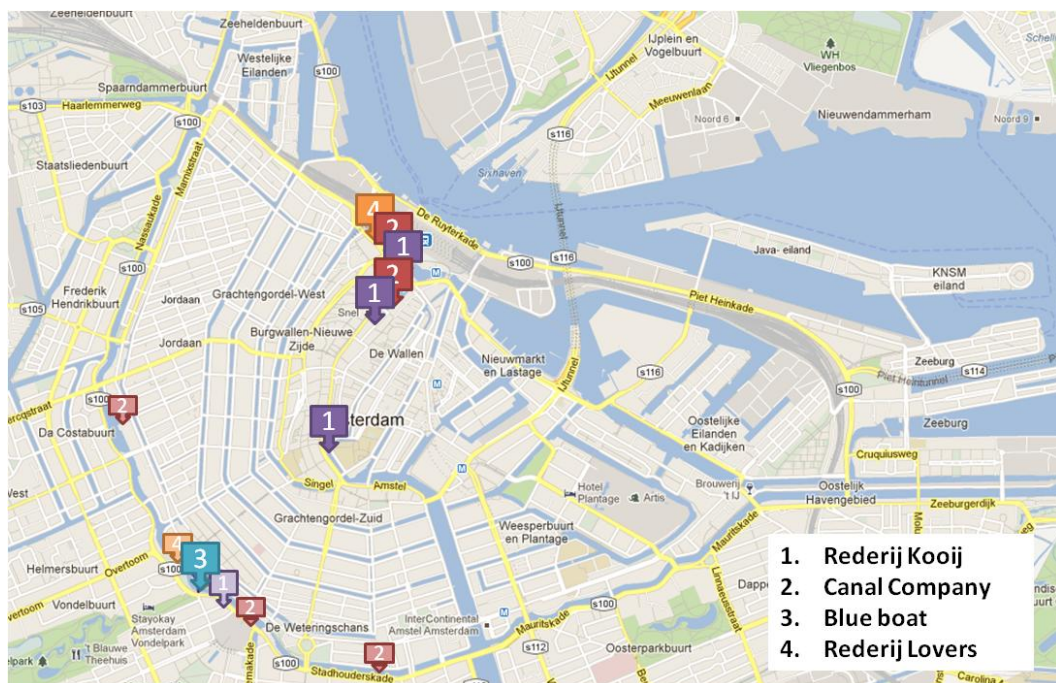
- Buitenlandse toeristen:
 - via touroperators: veel toeristen kopen hun kaartje voor de rondvaart via een touroperator. Deze touroperator wenst een bepaalde minimum kwaliteit en let vervolgens voornamelijk op prijs. Ook de locatie van de op- en afstapplaats is van belang. Deze moet voor de toeristen goed bereikbaar zijn en ook passen binnen het reisprogramma. Idealiter is de op- en afstapplaats bereikbaar voor een touringcar;

- de aanlooptoeristen: deze toeristen letten naast prijs vooral op de locatie van opstapen. Het moet in de buurt zijn, met moet kunnen ‘aanlopen’. Dat betekent dat de attractie beschikbaar moet zijn in de buurt van het centrum (horeca, winkels) en van de andere bezienswaardigheden zoals musea.
- Nederlandse markt:
 - Nederlandse dagjesmensen: deze toeristen letten naast prijs ook op de locatie van op- en afstapplaatsen omdat ze tijdens hun dagje Amsterdam veelal nog meer activiteiten uitvoeren;
 - zakelijke markt: bedrijven maken gebruik van de rondvaart om bijvoorbeeld borrels en diners te geven. Voor deze passagiers is de kwaliteit belangrijk. Het is geen normale sightseeing, omdat de grachten meer de achtergrond zijn voor de zakelijke activiteit.

Het sightseeing rondvaartboot-segment (inclusief lijndiensten) is door het toeristische karakter ervan een afgescheiden onderdeel van de markt. Dat geldt ook voor het segment waterfietsen wat voornamelijk gericht is op aanlooptoeristen, dagjesmensen en de zakelijke markt (teambuilding, schooluitjes). Beide segmenten ondervinden nauwelijks concurrentie van illegaal passagiersvervoer.

De mate van concurrentie in het segment sightseeing rondvaartboten is niet alleen beperkt door het beperkte aantal spelers met een exploitatievergunning en de hoge concentratie in de markt, maar ook door het gebrek aan ligplaatsen en op- en afstapplaatsen. Figuur 2.6 toont dat de vier grootste reders, die samen 70 van de 74 exploitatievergunningen in bezit hebben, hun aanmeerplekken op aantrekkelijke locaties hebben (A-locaties), bij het Centraal Station, de Munt, het Rijksmuseum en het Leidseplein.

Figuur 2.6: De locaties van de op- en afstapplaatsen voor sightseeing rondvaartboten



Bron: SEO Economisch Onderzoek

De overige segmenten zijn erg divers – van onbemande en bemande verhuur van kleine en grote sloepen tot verhuur van exclusieve salonboten met een kok en bediening aan boord –, terwijl de afnemers juist minder divers zijn dan bij sightseeing rondvaartboten. Deze markt richt zich vooral op de inwoners van Amsterdam e.o. die in hun vrije tijd een tochtje willen maken, de zakelijke markt en (in mindere mate) dagjesmensen. Tegelijk is deze markt minder omvangrijk in termen van aantal passagiers en is de concurrentie van illegale boten groot, voor zowel bemande als onbemande verhuur van sloepen. Overigens is het segment bemande verhuur ook zonder illegaal aanbod al vrij concurrerend omdat er een groot aantal verschillende partijen op actief is (zie tabel 2.7).

3 Problemen met de huidige ordening

De huidige ordening leidt ertoe dat er nagenoeg geen toetreding van nieuwe spelers en doorgroei van zittende spelers mogelijk is en dat er (te) veel illegaal aanbod is. De door de overheid geformuleerde beleidsdoelstellingen bieden geen handvat om te komen tot een optimale ordening, omdat er niet uit volgt hoe de steeds schaarser wordende ruimte in de grachten over de verschillende gebruikers moet worden verdeeld. Ook werkt het huidige vergunningsstelsel juridisering in de hand.

De huidige ordening leidt tot diverse problemen, waarvan dit hoofdstuk de meest pregnante beschrijft. Paragraaf 3.1 gaat in op de beperkte concurrentieprikkels op de markt als gevolg van o.a. het volumebeleid en onbeperkte vergunningsduur. Mede als gevolg daarvan is het illegale aanbod erg groot (paragraaf 3.2). Paragraaf 3.3 schetst dat de drukte op de grachten alleen maar is tegengaan terwijl de beleidsdoelstellingen onvoldoende scherp geformuleerd zijn om deze toenemende schaarste over gebruikers te verdelen. Een vierde probleem is dat het huidige vergunningsstelsel juridisering in de hand kan werken en mogelijk op gespannen voet staat met Europeesrechtelijke eisen (paragraaf 3.4). Paragraaf 3.5 geeft tot slot de overige problemen met de huidige ordening, waaronder het gebrek aan handhaving, te onduidelijke regels en gevoeligheid voor lobbyisten. Paragraaf 3.6 geeft de conclusie.

3.1 De markt zit nagenoeg op slot

De markt zit nagenoeg op slot doordat toetreding door nieuwe spelers moeilijk tot onmogelijk is wegens het volumebeleid en de onbepaalde duur van vergeven vergunningen (daardoor komt er zelden iets vrij). De belangstelling vanuit de markt voor nieuwe exploitatievergunningen is daarentegen groot. In 2006 waren meer dan duizend aanvragen ingediend voor 75 beschikbare vergunningen (zie tabel 2.8 in paragraaf 2.4.2). Daarnaast is uitbreiding door zittende spelers ook moeilijk tot onmogelijk, omdat daarvoor een extra vergunning nodig is.

Niet alleen het exploitatievergunningstelsel zorgt voor een slot op de markt, dat geldt ook voor het ligplaatsvergunningstelsel. Sinds 2006 is het hebben van een ligplaatsvergunning een strikte voorwaarde voor het verstrekken van nieuwe exploitatievergunningen. Volgens de gemeente is de uitgifte van nieuwe exploitatievergunningen zinloos als er voor de betreffende schepen geen ligplaats kan worden gevonden (Notitie Passagiersvervoer te water, 2010, p. 8). Daarom werd in 2006 'uitzicht op een ligplaats' als voorwaarde voor een exploitatievergunning gesteld. Doordat het verkrijgen van een exploitatievergunning sinds 2006 is gekoppeld aan een ligplaatsvergunning is de schaarste aan ligplaatsen in feite het regulerend mechanisme geworden (Nota Passagiersvervoer over water, 2010, p.2).

Ook het feit dat er een tekort is aan vrije steigercapaciteit op A-locaties maakt dat de markt op slot zit. Het kunnen aanmeren op A-locaties is immers een belangrijke factor om klanten te krijgen. Dit geldt met name voor het segment rondvaart en lijndiensten.

Het gevolg van het gebrek aan toetredingsmogelijkheden is dat er nauwelijks druk van buiten de markt is om het aanbod goedkoop en innovatief te houden of te maken. Het gevolg van het gebrek aan doorgroeimogelijkheden is dat de concurrentie op de markt beperkt wordt. Ook dit gaat ten koste van prikkels voor een goedkoop en innovatief aanbod. Beperkte innovatie en investeringen in kwaliteit wordt in 2008 door de LA Group genoemd als een de zwakten van het sightseeing rondvaartsegment. In hun woorden (p. 23):

1. "Sightseeing rondvaart vaartuigen
 - Groot deel vloot vaart nog met oude dieselmotoren (ca. 70%).
 - Vaartuigen veelal verouderd.
 - Relatief groot deel vaartuigen ziet er niet of weinig aantrekkelijk uit en is van binnen vaak niet schoon.
 - Veelal gering comfort."
2. "Informatie en dienstverlening sightseeing rondvaart
 - Saaie en meertalige bandjes.
 - Beperkt gebruik van nieuwe media.
 - Veelal geen gids.
 - Informatie over stad niet actueel.
 - Weinig productdifferentiatie.
 - Dienstverlening van schippers is laag (motivatie in het algemeen niet hoog mede doordat het vak van rondvaartschipper weinig aanzien geniet)."

SEO Economisch Onderzoek heeft geen onderzoek naar de kwaliteit en de mate van productvernieuwing gedaan, waardoor niet duidelijk is wat de stand van zaken op deze punten is anno 2012. Duidelijk is wel dat toetreding belangrijk is om productvernieuwing te realiseren. Tot de jaren tachtig van de vorige eeuw waren er acht aanbieders die elk hetzelfde soort product aanboden: een rondvaarttocht langs een vaste route van een uur. Na het toelaten tot de markt van enkele nieuwe initiatieven in de jaren tachtig van de vorige eeuw is het aanbod aanzienlijk meer divers geworden. De branche verwoordt dit als volgt:

"Er gold een vergunningenstop, tenzij een reder kon aantonen, dat zijn bedrijf zodanig gegroeid was, dat hij een extra schip nodig had. Dit betekende dus, dat de markt voor nieuwkomers per definitie gesloten was, en ook bij bestaande partijen er nauwelijks vernieuwing plaats had. In de midden 80-er jaren werd dit beleid verruimd [...] Nadat in 1984 Canal Bike als eerste nieuwe toetreder op een nieuwe manier gebruik ging maken van de grachten, volgden in de laatste jaren van de vorige eeuw tal van nieuwe initiatieven. [...] Daarnaast vond bij de traditionele rederijen een flinke productvernieuwing plaats." (Communicerende vaten in de grachten, 2008, p. 4).

Doordat de markt op slot zit en het aantal spelers per segment beperkt is (behalve bij bemande verhuur), is tevens het risico van mededingingsbeperkende afspraken groter. De markt is voor de aanbieders immers overzichtelijk en omdat er geen kapers op de kust staan, is een eenmaal gemaakte mededingingsbeperkende afspraak stabiel. Door de markt met een ander vergunningstelsel beter toegankelijk te maken, zullen dergelijke afspraken eerder geschonden worden. De kans op kartels wordt ook groter als incumbents elkaar overnemen. In het huidige vergunningen-

beleid wordt geen rekening gehouden met dit risico van consolidatie. Dat zou kunnen door een maximumpercentage van de beschikbare vergunningen per reder te stellen.

Overigens zorgt het illegale aanbod wel voor concurrentiedruk voor de huidige aanbieders, maar is dit oneerlijke concurrentie omdat niet-vergunninghouders aan minder eisen hoeven te voldoen en hun diensten dus goedkoper kunnen aanbieden. Bovendien concurreert het huidige illegale passagiersvervoer alleen met bemande en onbemande verhuur van sloepen en niet met rondvaartboten, lijndiensten en waterfietsen.

3.2 Er is veel illegaal aanbod

Het omvangrijke illegale aanbod leidt tot onveilige situaties, meer uitstoot van vervuilende stoffen en meer sociale overlast²⁸, wat het bereiken van de beleidsdoelen in de weg staat. Voor de vergunde vaart gelden namelijk strengere eisen qua veiligheid, overlast en milieu. Een ander nadeel van illegaal bedrijfsmatig passagiersvervoer is dat deze aanbieders vaak geen gemakkelijksretributie en belasting betalen.

De grote omvang van het illegale aanbod hangt samen met het feit dat (1) er nagenoeg geen nieuwe vergunningen beschikbaar komen en er nauwelijks bestaande (boten met) vergunningen vrijkomen, en (2) er veel/toenemende vraag is naar boottochtjes op de grachten. Doordat de handhavingscapaciteit te beperkt is, kan het illegale aanbod blijven bestaan. Bovendien kan de gemiddelde passagier de legale en illegale vaart niet van elkaar kan onderscheiden en vragen zij nooit naar de exploitatievergunning. Dit is anders dan bij de taxi's en de snorders, waar het onderscheid wel duidelijk is voor de klant. Hoewel de branche zelf een prikkel heeft om passagiers te wijzen op het belang om een legale vervoerder te kiezen, gebeurt dit nagenoeg niet.²⁹

Ook wordt van diverse partijen vernomen dat de handhaving op het illegaal (onvergund) bedrijfsmatig passagiersvervoer beperkt is: slechts één persoon ziet te water toe op handhaving. Hoewel Waternet 19 nautische toezichthouders, handhavers, BOA's beschikbaar heeft, welke allen belast zijn met handhaving van de Verordening op het Binnenwater, is er in de praktijk één specialist het meest actief op het water. Toezicht en handhaving vindt ook plaats vanaf kantoor, door o.a. op internet informatie te verzamelen. Er wordt ook samengewerkt met de Dienst Belastingen van de gemeente Amsterdam, die handhaaft vanuit de inning van de gemakkelijksretributie. Dit betekent dat een herschikking van de huidige capaciteit kan worden overwogen naar meer toezicht en handhaving en toezicht op het water. Waternet is reeds bezig met uitbreiding van het aantal specialisten dat handhaaft en heeft de aanwezige specialistische kennis in een werk-instructie verwerkt.

De handhaving is een tijd bemoeilijkt doordat uit een rechterlijke uitspraak bleek dat de Verordening op het binnenwater geen basis bood om te handhaven op éénmalig vervoer van passagiers tegen betaling. Het bedrijfsmatige karakter moest worden aangetoond. De rechter heeft bepaald dat, ook als is aangetoond dat er voor de rondvaart is betaald, dit niet zonder meer voldoende is

²⁸ Illegaal passagiersvervoer leidt tot disproportioneel veel overlast, doordat dit vervoer met name met open vaartuigen met grote groepen feestgangers plaatsvindt (Gemeente Amsterdam, 19 april 2012).

²⁹ Zo zou de branche zelf een informatiecampagne kunnen starten in het Parool, op AT5, bij reisbureaus en in hotels om passagiers te wijzen op het belang om een legale vervoerder te kiezen.

om het bedrijfsmatige karakter van het passagiersvervoer aan te tonen. Om die reden is per 1 mei 2012 de Verordening op het binnenwater 2010 aangepast, waardoor er beter kan worden gehandhaafd.³⁰

Als er meer en effectiever gehandhaafd zou worden, zou er meer ruimte ontstaan voor legale vaart en mogelijk extra vergunningsronden. Op dit moment leidt het imago van de vergunde bedrijfsmatige passagiersvaart onder de overlast die wordt veroorzaakt door de illegale vaart en pleziervaart. Het is voor de sector dan ook van groot belang dat in een nieuwe marktordening ook het illegale passagiersvervoer en de ongereguleerde pleziervaart worden betrokken.

3.3 Vage beleidsdoelstellingen bieden geen houvast

Er is achterstalligheid in beleidsdoelen: de doelen zijn hetzelfde gebleven, maar de situatie is veranderd. De schaarste op de Amsterdamse grachten is, zoals in paragraaf 1.1 al is beschreven, de laatste tien jaar sterk toegenomen. Vooral op warme dagen is het erg druk en ontstaan (potentieel) onveilige situaties. Met name het aantal boten voor pleziervaart is sterk gestegen. Dit leidt tot meer uitstoot van vervuilende stoffen en meer sociale overlast. Dit staat het bereiken van de beleidsdoelen in de weg.

Hoewel het aantal woonboten de laatste jaren niet noemenswaardig is toegenomen, is met het toenemen van het aantal vaarbewegingen het relatieve belang van de schaarse ruimte die de woonboten innemen wel groter geworden. Woonboten liggen langs drukbevaren routes. Tegelijk zijn deze woonboten een toeristische attractie op zich en zijn de routes waar woonboten liggen, juist daarom drukbevaren. Een ander reden om woonboten te laten liggen, is dat hierdoor de doorvaart beperkt wordt zodat er niet te hard kan worden gevaren. Dit vereenvoudigt dus de handhaving van de maximumsnelheid.

Niet alleen is de formulering van beleidsdoelstellingen niet meegegroeid met de toegenomen schaarste, ook zijn de beleidsdoelstellingen niet SMART³¹ geformuleerd. De in paragraaf 1.1 genoemde randvoorwaarden voor de nieuwe marktordening – vergroening van de vaartuigen wordt doorgezet, huidige niveau van veiligheid op het water blijft gegarandeerd, en overlastniveau neemt af tot een nader te bepalen niveau – roepen bijvoorbeeld de volgende vragen op: Wat betekent doorzetten van vergroening? Betekent vergroening uitstootvrij? Hoe snel moet de vergroening zijn doorgezet? Geldt dat alleen voor toetreders of ook voor incumbents? Wat betekent het garanderen van het huidige niveau van veiligheid? Kan er dan geen schip meer bij? Hoe wordt het niveau bepaald tot waar de overlast moet afnemen? Wat valt wel en wat valt niet onder overlast?

Door het vage karakter van de beleidsdoelstellingen kunnen daar geen criteria aan worden ontleend om de markt te ordenen. Zo is niet duidelijk hoeveel exploitatievergunningen passen binnen het beleidskader. Bovendien gelden de doelen alleen voor bedrijfsmatig passagiersvervoer, en is onduidelijk of deze doelstellingen ook gelden voor de andere watergebruikers, zoals plezier-

³⁰ Met de voorgestelde aanpassing is al het vervoer van passagiers tegen betaling of andere vergoeding, zonder vergunning, verboden; het type vaartuig is niet meer van belang.

³¹ SMART staat voor Specifiek, Meetbaar, Acceptabel, Realistisch en Tijdgebonden.

vaart. Ook zijn de beleidsdoelstellingen ongeschikt om de afweging tussen verschillende belangengroepen – pleziervaart, woonboten, beroepsvaart, omwonenden en bedrijfsmatig passagiersvervoer – op te baseren. De herverdeling tussen deze groepen blijft daarom impliciet (zie paragraaf 4.2).

Van de gemeente mag verwacht worden dat zij de belangen van verschillende partijen op een transparante en objectieve manier weegt. Op dit moment is de afweging te vaak impliciet en is niet na te gaan of dit op objectieve gronden is gebeurd. Bovendien is er een historisch gegroeide wirwar aan wet- en regelgeving en besluiten. Er zijn maar weinig mensen die precies weten hoe het zit. Omdat beleidsdocumenten slecht vindbaar zijn of ontbreken, is het beleid niet transparant en is de rechtmatige uitvoering en handhaving ervan niet goed te controleren.

Het is essentieel om te komen tot beleidsdoelstellingen die een belangenafweging mogelijk maken en zo SMART zijn geformuleerd dat ze de kans op juridische procedures over het vergunningsstelsel minimaliseren. Omdat er nu geen duidelijke beleidsdoelstellingen zijn, is het vaak niet objectief vast te stellen waarom bepaalde vergunningen wel en andere niet zijn verleend. Dit betreft niet alleen de exploitatievergunningen, maar ook ligplaats- en steigervergunningen. Dit bemoeilijkt toetreding en leidt tot juridische procedures.

Ook omwonenden die last hebben van bedrijfsmatig passagiersvervoer of pleziervaart, hebben last van de onduidelijke beleidsdoelstellingen. Omdat de criteria niet eenduidig zijn, is niet duidelijk waarom een klacht terzijde wordt geschoven. De belangenafweging is daardoor te vaak gebaseerd op subjectieve inzichten van de toezichthouder. Omdat niet alle stadsdelen een contract met Waternet hebben voor de uitgifte van ligplaatsvergunningverlening, wordt het probleem van verschillende criteria vergroot, omdat er afhankelijk van het loket (Waternet, Noord, Nieuw-West, Zuid en Zuid-Oost) verschillende afwegingen worden gemaakt (gegeven de discretionaire ruimte die in de huidige vage beleidsdoelstellingen zit).

Het feit dat bedrijfsmatig passagiersvervoer wel wordt beperkt en de pleziervaart niet, is geen weloverwogen keuze geweest. Het is – net zoals de rest van het beleid – historisch zo gegroeid.

Een van de redenen voor de vaagheid van de huidige beleidsdoelstellingen is de versnippering van de bestuurlijke verantwoordelijkheid voor het bedrijfsmatig passagiersvervoer te water. Deze versnippering staat het ontwikkelen van integraal en weloverwogen beleid in de weg. Zo valt het varen onder de Centrale Stad en het stilliggen/stilstaan onder de 7 stadsdelen (tot 2009 waren dat er 14). Tegen die achtergrond is een effectieve interne gemeentelijke afstemming noodzakelijk alvorens er een besluit kan worden genomen over beleidsdoelen betreffende bedrijfsmatige passagiersvaart en pleziervaart. De gang van zaken bij de uitbreidingsronde van 2006 laat zien dat daar in de praktijk niet altijd sprake van is.

3.4 Huidige stelsel werkt juridisering in de hand

Doordat de uitvoering van het vergunningsstelsel onduidelijk is (zie bijvoorbeeld tekstbox 3.1 en de rest van paragraaf 3.5) en volgens sommigen willekeurig kent, is de frustratie bij potentiële toetreders groot. Dit is in het verleden aanleiding geweest tot het voeren van rechtszaken over niet

toegekende vergunningen en over onterecht uitgedeelde boetes. Deze juridisering heeft de uitvoering van het stelsel bemoeilijkt. De kans dat meer rechtszaken volgen, is groot. Meer in het algemeen – bijvoorbeeld ook bij het toezicht op bouwvergunningen – geldt dat de juridisering van het toezicht de effectiviteit ervan ondermijnt. Juridisering is ook een maatschappelijke trend.

Daarnaast bestaat er twijfel of het huidige vergunningsstelsel Europeesrechtelijk geoorloofd is. Deze twijfel ondermijnt de houdbaarheid van het huidige stelsel. Er zijn potentiële toetreders die nu zonder vergunning passagiers vervoeren (illegaal dus) die graag een proces-verbaal (boete) ontvangen, zodat zij daartegen kunnen procederen en juridisch kunnen aantonen dat het huidige stelsel niet voldoet aan de Europeesrechtelijke eisen.

Het uitgangspunt dat de Dienstenrichtlijn (zie bijlage A) stelt ten aanzien van de vergunningsduur, is dat deze geen beperkte geldigheidsduur heeft, tenzij het aantal vergunningen beperkt is vanwege een dwingende reden van algemeen belang of een beperkte duur gerechtvaardigd is om een dwingende reden van algemeen belang (artikel 11 van de Dienstenrichtlijn). In beide gevallen *mag* er sprake zijn van een beperkte vergunningsduur. Er is juridische discussie of er bij een beperkt aantal vergunningen (volumebeleid) sprake *moet* zijn van een beperkte vergunningsduur. Een uitgebreide analyse van Europeesrechtelijke context valt buiten het bestek van dit rapport. Geconstateerd wordt hier wel dat het vanuit economisch perspectief onwenselijk is een beperkte vergunningsduur te combineren met een volumebeleid.

3.5 Overige problemen

Deze paragraaf beschrijft nog een drietal aantal aanvullende problemen met de huidige marktordeening (paragraaf 3.5.1), de gevoeligheid voor lobbyisten, het gevaar van reguleringsonzekerheid (paragraaf 3.5.2) en de onduidelijke regels en onduidelijke handhaving (paragraaf 3.5.3).

3.5.1 Risico op regulatory capture

De overheid is gevoelig voor *regulatory capture*. Lange tijd heeft de branche via de zogeheten rondvaartcommissie grote invloed gehad op het beleid en op de mate van toetreding. De rondvaartcommissie is in 1948 ingesteld teneinde het volumebeleid te voeren. Begin jaren negentig van de vorige eeuw zaten in de commissie naast staffunctionarissen van de gemeente en gemeentelijke diensten als de sluis-, brug- en havengelddienst, ook de VVV en twee vertegenwoordigers van de rondvaartrederijen. De rondvaartcommissie toetste of een incumbent mocht uitbreiden en of een buitenstaander mocht toetreden. Dat de gemeente de belangen van de branche zwaar woog, blijkt uit een beleidsstuk uit 1986. Destijds gingen er geluiden op om het volumebeleid te beëindigen. De gemeente gaf echter aan vast te willen houden aan het volumebeleid en gaf als (belangrijkste) reden: “In de eerste plaats wordt dit beleid in het rondvaartbedrijf zelve grote waarde toegekend.”

Tegenwoordig is er geen rondvaartcommissie meer. Wel is er een commissie passagiersvervoer die twee maal per jaar bijeenkomt, waarin naast overheidsorganisaties (Waternet, regiopolitie en KLPD (waterpolitie voor bedrijfsvaart) en de stadsdelen) ook reders zitting hebben. Naast grote reders kunnen sinds kort ook kleine reders aanschuiven. De invloed van de met name grote reders is groot. Bij hun lobby maken zij gebruik van de diensten van oud-bestuurders van de gemeente. Hun belangen zijn goed bekend in het stadhuis en de diverse stadsdelen. Voor een opti-

male marktordening is het van belang dat alle marktpartijen in gelijke mate hun belangen kenbaar kunnen maken en dat zij op gelijke voet over beleidsontwikkelingen worden geïnformeerd.

Ook laat de door de gemeente vastgestelde doelstelling ten aanzien van de vergroening van de rondvaart – per 1 januari 2015 wordt de uitstootnorm CCR3 te stellen voor nieuwe motoren in rondvaartboten die beschikken over een exploitatievergunning – ruimte voor regulatory capture. Zo geeft het woord ‘nieuw’ voor motoren de nodige ruimte. Niet elke reder zal een nieuwe motor hebben of binnen afzienbare tijd aanschaffen. De gemeente kan op grond van deze eis ten aanzien van reders met een oude motor die deze niet willen vervangen, niet veel doen.

Een andere voorbeeld van regulatory capture heeft betrekking op de maximale afmetingen van rondvaartboten: Rondvaartboten die langer of breder zijn dan de in het doorvaartprofiel B opgenomen maximummaten van 20 bij 4,25 meter mogen niet meer door het merendeel van de grachten varen. In de Nieuwe doorvaartprofielen (Gemeente van Amsterdam, 2008, pp. 7-8) staat dat de instelling van de profielen “beperkingen oplegt aan de belangrijkste beroepsmatige gebruikers van de grachten: de rondvaartrederijen. Er is een dertigtal rondvaartboten in Amsterdam langer dan 20 meter en/of breder dan 4,25 meter. Zonder vergunning mogen zij niet meer in de grachten met een B-profiel of kleiner komen. Dat is bijna de hele toeristische binnenstad.” Vervolgens stelt de gemeente dat “verwacht mag worden dat in de rondvaartbranche professionele schippers varen, die veilig en met beperkte overlast ook op lastige trajecten kunnen varen”. Daarom creëert de gemeente een uitzonderingspositie voor de rondvaartboten.³² Uit het ‘Uitwerkingsbesluit doorvaartprofielen’ (Gemeente Amsterdam, 2008, p. 7) blijkt dat hiertoe een kunstmatige constructie is bedacht door de gemeente op basis van het Binnenvaart Politie reglement (artikel 1.21. Bijzondere transporten).³³ Dit artikel is volgens enkele gesprekspartners echter niet bedoeld voor rondvaartboten maar voor bijzondere transporten, zoals bijvoorbeeld het wegslepen van een woonboot, het vervoeren van delen van bruggen op pontons e.d. (alle incidentele transporten in tegenstelling tot de dagelijkse rondvaarten).

3.5.2 Reguleringonzekerheid

Reguleringsonzekerheid doordat de regels steeds veranderen is niet goed met het oog op een vergroeningsstrategie. De vergroening van het passagiersvervoer vereist een duidelijk en standvastig milieubeleid van de gemeente. Het gaat immers om grote investeringen die niet gedaan worden als niet duidelijk is of met deze investering aan de regels voldaan kan worden. Zo lang de regels niet duidelijk zijn, is er te veel onzekerheid en zal de reder zijn investeringsbeslissing uitstellen. Volgens de branche is deze reguleringonzekerheid een reden dat de vergroening ver-

³² “De vergunning geldt alleen voor bedrijfsvaartuigen die bij de vaststelling van deze notitie, met vergunning, in de Amsterdamse wateren varen en eindigt 15 jaar na vaststelling van deze notitie. Voor bedrijfsvaartuigen uit deze groep die in de tussenliggende 15 jaar voldoen aan de nog nader vast te stellen criteria voor een milieuvriendelijkere bedrijfsvoering loopt de regeling door tot het moment dat het vergunde schip uit de vaart wordt genomen. De beperking tot de huidige vergunde schepen is ingegeven door de wens om op den duur te komen tot de gewenste situatie, namelijk dat alle vaartuigen in passende profielen varen.”

³³ “Om na een periode met weinig sturing, de overgang naar een striktere regelgeving redelijk en aanvaardbaar te doen zijn, is een regeling met, deels tijdelijke, vergunningen voor de beroepsvaart opgesteld. Deze vergunningen maken het mogelijk dat vaartuigen, die groter zijn dan in het betreffende profiel is toegestaan toch, onder voorwaarden, in die profielen mogen varen. De wettelijke basis hiervan is artikel 1.21 BPR (bijzondere transporten): Met een vergunning op basis van bijzonder transport mogen er schepen varen die niet passen bij de karakteristiek van de vaarweg. Hiervoor is een vergunning nodig van de bevoegde autoriteit. Deze bevoegde autoriteit moet voor het bijzonder transport regels opstellen. Als bevoegde autoriteit is BBA [nu: Watermet] aangewezen per besluit van 27 december 2006.” [toevoeging SEO].

traagd is: “De gemeente heeft in de afgelopen 15 jaar een aantal keren een aanzet gegeven tot een eigen milieubeleid voor de rondvaartsector, maar iedere keer in de besluitfase afgezien van concrete stappen. De combinatie van deze factoren en conflicterende signalen over de ontwikkelingsrichting heeft ertoe geleid, dat pas de laatste jaren echt sprake is van een breed gedragen wens tot innovatie op milieugebied.” (Communicerende vaten in de grachten, 2008, p. 9).

3.5.3 Onduidelijke regels en handhaving

Een laatste hier te noemen probleem met de huidige ordening betreft de onduidelijke regels en de onduidelijke handhaving daarvan. In paragraaf 3.2 werd al genoemd dat de handhaving capaciteit te beperkt is, maar hier gaat het om de onduidelijkheid van de regels en van de handhaving. Dit heeft onder meer betrekking op (het onderzoek leverde vele voorbeelden op; wat volgt is een bloemlezing):

- De onduidelijkheid over de in 2010 aangepaste criteria in de Regeling Passagiersvervoer Amsterdam (zie box 3.1 hierna);
- De onduidelijkheid over de handhaving van de bestaande verplichte koppeling tussen de ligplaats- en exploitatievergunning. In 2006 werd ‘uitzicht op een ligplaats’ als voorwaarde voor een exploitatievergunning gesteld.³⁴ In de evaluatie van de uitgifteronde blijkt dat deze formulering tot problemen heeft geleid: “de ligplaatsen die stadsdelen zwart-op-wit aan ondernemers in het vooruitzicht hadden gesteld, kwamen in de praktijk lang niet allemaal beschikbaar omdat omwonenden zich hier succesvol juridisch tegen verzetten. Tot op de dag van vandaag zijn er schepen die wel in 2006 een exploitatievergunning hebben gekregen maar nog steeds op een tijdelijke ligplaats zijn afgemeerd.” (Notitie Passagiersvervoer te water, 2010, p. 8). Zo lang de exploitatievergunning niet wordt ingetrokken als na een jaar toch geen ligplaatsvergunning is bemachtigd, is de geëiste koppeling tussen een exploitatie- en ligplaatsvergunning in de praktijk dus veel minder hard dan gesteld. Daarmee zijn mogelijk potentiële toetreders afgeschrikt door een eis die in de praktijk niet gehandhaafd wordt. Op zich is te begrijpen dat de gemeente reders zonder ligplaatsvergunning niet wil benadelen, omdat een andere overheid (een stadsdeel) zijn toezegging niet nakomt. Het gevolg is echter dat de regels en de handhaving in de praktijk tot onduidelijkheden leiden.
- De gemeente heeft een uitbreidingsronde aangekondigd, maar vooralsnog niet gehouden. Bij de uitbreidingsronde van 2006 met exploitatievergunningen voor 75 uitstootvrije boten, kondigt de gemeente aan: “voor 2006 alleen een eerste terughoudende uitbreiding te realiseren, zodat het aantal vaarbewegingen door passagiersvaart in dat jaar slechts beperkt toeneemt. In 2008 zal op basis van een evaluatie van de eerste uitbreidingsronde en de in 2008 actuele situatie op het water m.b.t. milieu, ruimte, overlast, veiligheid en afmeerruimte over verdergaande uitbreiding worden besloten.” Dit heeft verwachtingen gewekt bij potentiële toetreders. Nu er geen evaluatie en volgende uitgifteronden zijn geweest, is de frustratie over het huidige vergunningsstelsel verder gegroeid.
- Waternet geeft in opdracht van de centrale stad de exploitatievergunningen uit. Het college blijft echter bevoegd ook zelf exploitatievergunningen uit te geven (zij hebben de vergunningen van juni en juli 2012 uitgegeven). Op zich is het begrijpelijk dat een bestuursor-

³⁴ Een omgekeerde eis werd voor 2006 gesteld: bedrijfsvaartuigen dienden alle voor de uitoefening van het bedrijf noodzakelijke vergunningen te hebben (waaronder een exploitatievergunning) om een ligplaatsvergunning te kunnen krijgen.

gaan als een stadsdeel of de Centrale Stad zelf bevoegd blijft om (vergunning)besluiten te nemen, is het gevolg van het feit dat het college een beslissing van Waternet kan verwerpen wel dat dit het mandaat van Waternet ondermijnt en de onduidelijkheid over de regels vergroot ('Klopt het wel wat Waternet zegt? Moet ik niet ook even bij de gemeente langs?').

- Waternet geeft daarnaast in opdracht van drie stadsdelen de ligplaatsvergunningen uit. Dit betekent dat er in sommige stadsdelen (Noord, Nieuw-West, Zuid en Zuid-Oost) twee loketten zijn: bij stadsdelen moeten belanghebbenden zijn voor ligplaatsvergunningen en steigers, en bij Waternet voor de rest. Daardoor is het voor belanghebbenden soms nogal een gedoe om informatie in te winnen of een klacht in te dienen; men kan van het ene naar het andere loket worden gestuurd. In de stadsdelen Centrum, West en Oost is er een loket: Waternet.
- Het is onduidelijk hoe stevig de gemeente gaat handhaven op gemaakte milieuafspraken: Op 25 april 2012 heeft wethouder Wiebes gesproken met de directies van de vier grote rondvaartrederijen uit Amsterdam over de voortgang van de verschoning van de rondvaart. Ondanks het feit dat elk van de vier grote reders een 'verschoningsstrategie' heeft (aardgas, *gas to liquid*, roetfilters, schone diesel, dieselhybride, elektrisch), staat met geen van deze strategieën vast dat normen gehaald kunnen worden. Afgesproken is dat de reders en de gemeente samen gaan vaststellen of de verschoningsstrategieën er werkelijk toe gaan leiden dat de norm in 2015 wordt gehaald.
- Het is onduidelijk of en hoe de gemeente de regels omtrent reclame-uitingen op vaartuigen handhaaft. Op sommige boten wordt reclame gemaakt, in welk geval precariobelasting moet worden betaald. Niet duidelijk is of dat ook gebeurt en of erop wordt gecontroleerd.
- Het is onduidelijk of de overschrijving van exploitatievergunningen vaker wordt toegestaan dan op grond van de regels zou mogen. Op grond van de RPA (artikel 3.1) werkt het college in beginsel mee aan een aanvraag tot wijziging van de vergunning in het geval van vervanging van het vaartuig, mits het vervangende vaartuig van dezelfde categorie is als het oorspronkelijk vergunde vaartuig, en aan alle eisen voldoet die op grond van deze regeling en de specifieke vergunningsvoorwaarden van toepassing zijn. Het is dus niet toegestaan om een exploitatievergunning van een kleine boot om te zetten naar een grote boot. De gemeente werkt ook mee aan een wijzigingsverzoek in het geval van een verbouwing of andere tenaamstelling. In dat laatste geval mag er geen andere wijziging optreden dan de eigenaar/exploitant van het vaartuig. Dat zou betekenen dat een vergunning niet op een andere naam kan worden gezet als tegelijkertijd sprake is van onderhoud of vervanging. Toch zijn er aanwijzingen dat dat wel gebeurt. Daarnaast komt het ook voor dat reders onderling vergunningen van elkaar huren (Communicerende vaten in de grachten, 2008, p. 20). Onduidelijk is of dit geoorloofd is.
- De uitzondering op de vergunningsplicht voor stichtingen en verenigingen (op grond van artikel 5.2 RPA) wordt als onduidelijk ervaren, wat heeft geleid tot rechtszaken. De uitzondering is van toepassing op vaartuigen die eigendom zijn van een vereniging of stichting, die als doelstelling heeft "het beoefenen van watersport dan wel het beheren, in stand houden en conserveren van één of meer waardevolle vaartuigen".³⁵ Deze uitzonderingspositie geldt niet als de "het college van oordeel is dat er sprake is van een overwegend

³⁵ In het laatstgenoemde geval de eigenaar van het vaartuig lid is van een bij de Stichting Federatie Oud Nederlandse Vaartuigen (FONV) aangesloten behoudsorganisatie van historische Nederlandse vaartuigen.

commerciële doelstelling voor de exploitatie van het vaartuig.” Onduidelijk is echter op grond van welke criteria de gemeente tot dat oordeel komt (wanneer is de exploitatie commercieel?).

Box 3.1: Veel onduidelijkheid over vergunningscriteria sinds 2010

Met de aanpassing van de RPA in 2010 om – buiten een uitgifteronde om – vernieuwende initiatieven mogelijk te maken die een uitzonderlijk milieukarakter hebben of die invulling geven aan een innovatief vervoersconcept, wekt de gemeente bij (potentiële) aanbieders van passagiersvervoer de verwachting dat ze tot de markt kunnen toetreden. Omdat de criteria echter niet duidelijk en niet eenduidig zijn, wordt menig aanbieder teleurgesteld en groeit de frustratie ten aanzien van de huidige marktordening.

De onduidelijkheid betreft het woordje ‘of’ in de aangepaste RPA. Er kan een vergunning worden verkregen “voor bijzonder initiatief met milieuvriendelijke aandrijving *of* voor een innovatief vervoersconcept”. Aanvragen van aanbieders met een boot met milieuvriendelijke aandrijving krijgen te horen dat hun concept niet innovatief is, terwijl dat geen formele eis lijkt als al is voldaan aan de milieueis.

Voorts zijn de criteria niet eenduidig, zoals ook de gemeente in het besluit van 16 februari 2010 erkent: “Bij de te vergunnen initiatieven moet het gaan om voor de gemeente waardevolle aanvullingen op reeds bestaande exploitatievormen, met nieuwe onbewezen technieken. Het initiatief of het concept dient een exclusief karakter te hebben; aanvragen om vergunning voor soortgelijke initiatieven of concepten maken reeds daarom weinig kans gehonoreerd te worden. Of een initiatief aan deze criteria voldoet, staat ter beoordeling van het College. Daarbij wordt in ieder geval uitdrukkelijk getoetst aan de volgende voorwaarden: innovatief, uitstootvrij en een beschikbare, vaste ligplaats.”

Tussen de laatste uitgifteronde van 2006 en juli 2012 worden op grond van de uitzonderingsregel in de RPA door 12 partijen exploitatievergunningen aangevraagd (sommige aanvragen betreffen meer boten). Verschillende vergunningsaanvragers denken dat onder een ‘bijzonder initiatief met milieuvriendelijke aandrijving’ wordt verstaan dat de boot 100 procent uitstootvrij is (bijvoorbeeld een elektrische boot). Dat blijkt niet het geval; hun aanvragen worden afgewezen.

In het voorjaar van 2012 wordt duidelijk dat het criterium van de gemeente is dat de boot voor 100 procent wordt aangedreven door op door het vaartuig zelf opgewekte zonne-energie. Naar verluidt is de eis van 100 procent zonne-energie niet van de gemeente afkomstig, maar is deze door een aanvrager voorgesteld en heeft de gemeente deze eis overgenomen. Als dit klopt zou het om verschillende redenen een onverstandige gang van zaken zijn. Ten eerste geeft dit de aanvrager de mogelijkheid om een zo hoge eis te formuleren dat hij daarmee concurrerende aanvragers van de markt kan houden. Ten tweede mag van de gemeente worden verwacht dat zij zelf de eisen formuleert. Ten derde is de gemeente verantwoordelijk voor het controleren van de feitelijke haalbaarheid van gestelde eisen.

Vervolg volgende pagina

Op 12 juni 2012 krijgen 2 partijen 11 exploitatievergunningen, omdat zij volgens de gemeente aan dit 100 procent-zonne-energiecriterium voldoen. Er ontstaat discussie over de vraag of een boot technisch gezien wel voor 100 procent op zonne-energie kan varen. De gemeente besluit – naar verluidt wederom op voorstel van een aanvrager – dat het voor verkrijging van een exploitatievergunning voor bedrijfsmatig passagiersvervoer nodig is dat het vaartuig ten minste voor 50 procent wordt aangedreven door op door het vaartuig zelf opgewekte zonne-energie aangevuld met stroom uit een accu zodat het nog steeds mogelijk is volledig uitstootvrij te varen. Dit betreft echter andere aanvragen dan de aanvragen in de eerste ronde.

Op basis van dit criterium worden door Waternet vergunningaanvragen die sinds 2010 zijn ingediend maar zijn afgewezen, aan de gemeente voorgedragen om hier opnieuw een beslissing over te nemen. Op 10 juli 2012 kent de gemeente vervolgens aan drie partijen elk een exploitatievergunning toe.

Deze gang van zaken laat zien hoe belangrijk het is om in het geval van een gesloten vergunningstelsel eenduidige toelatingscriteria te formuleren.

Bron: SEO Economisch Onderzoek

3.6 Conclusie

In het volgende hoofdstuk wordt bekeken of de markt voor bedrijfsmatig passagiersvervoer faalt als de overheid niet ingrijpt. In dit hoofdstuk is beschreven dat niet alleen de markt, maar ook de overheid tekort kan schieten en dat overheidsoptreden maatschappelijk ongewenste effecten met zich mee kan brengen. In dat geval spreekt men van overheidsfalen en kan overheidsingrijpen nodig zijn om dat falen te verminderen.

Tabel 3.1 vat de in dit hoofdstuk beschreven vormen van overheidsfalen samen en geeft aan hoe dit falen gecorrigeerd kan worden door de overheid.

Tabel 3.1: Aanpak van overheidsfalen vergt onder meer een ander vergunningsstelsel en meer en duidelijker handhaving

Overheidsfalen	Bijpassend overheidsbeleid
Markt op slot: huidige ordening beperkt toetreding en doorgroei (paragraaf 3.1)	Ander vergunningsstelsel en realiseren van vrije steiger-capaciteit op A-locaties (cf. hoofdstuk 5)
Risico van kartels (paragraaf 3.1)	De markt meer <i>contestable</i> maken, zodat een eventueel kartel instabieler wordt (gaat via nieuw vergunningsstelsel) Maximum marktaandeel per reder
Veel illegaal aanbod (paragraaf 3.2)	Betere afstemming aantal vergunningen op de vraag (gaat via nieuw vergunningsstelsel) Meer handhaving
Beleidsdoelen te impliciet en niet SMART (paragraaf 3.3)	Aanscherpen beleidsdoelstellingen
Juridisering door het huidige vergunningsstelsel (paragraaf 3.4)	Ander vergunningsstelsel (cf. hoofdstuk 5)
Risico van regulatory capture (paragraaf 3.5.1)	Relatie gemeente en sector op gepaste afstand en voor alle markspelers gelijk
Gemeentelijk beleid kan leiden tot reguleringonzekerheid (paragraaf 3.5.2)	Consistente beleidslijn voeren; beleid niet steeds aanpassen
Onduidelijke regels en handhaving (paragraaf 3.5.3)	Helder mandaat voor Waternet en duidelijke regels en besliscriteria

Bron: SEO Economisch Onderzoek

4 Publieke belangen en de rol van de overheid

De rol van de overheid op de markt voor bedrijfsmatig passagiersvervoer ontstaat doordat de markt zelf te weinig prikkels heeft om te investeren in de veiligheid en duurzaamheid van de vloot en in het onderhoud van de grachten en om overlast en het toe-eigenen van schaarse steigerruimte te voorkomen.

Op zoek naar de publieke belangen op de markt voor het bedrijfsmatig passagiersvervoer voert de econoom een gedachte-experiment uit: wat zou er verkeerd gaan als de overheid zich niet met deze markt zou bemoeien? Het wegdenken van de overheid maakt duidelijk waar de markt faalt en waar dus een rol voor de overheid ligt. Dit hoofdstuk geeft deze analyse. De identificatie van publieke belangen start bij een analyse van marktfalen (paragraaf 4.1). Een andersoortige reden voor de overheid om in te grijpen in de markt, is als zij overtuigd is dat de uitkomst van de markt niet acceptabel is (paragraaf 4.2). Paragraaf 4.3 gaat tot slot in op de publieke belangen als wat verder dan louter de markt voor bedrijfsmatig passagiersvervoer wordt gekeken, maar naar de Amsterdamse grachten in breder perspectief.

4.1 Marktfalen

De economische theorie onderscheidt een aantal specifieke marktimperfecties, die ertoe kunnen leiden dat marktwerking geen optimale welvaart voortbrengt: marktmacht, informatieasymmetrie, externe effecten en publieke goederen. Hieronder zal blijken dat met name de laatste twee vormen van marktfalen een grote rol spelen in de markt voor bedrijfsmatig passagiersvervoer over water in Amsterdam.

4.1.1 Marktmacht

Bedrijven kunnen marktmacht hebben als gevolg van schaalvoordelen in de productie (het elektriciteitsnet), netwerkeffecten in de vraag (Microsoft), kartelafspraken (de bouwsector in de jaren negentig), of fusies en overnames (bijv. in de farmaceutische industrie of de luchtvaart). Marktmacht stelt aanbieders in staat een prijs te rekenen die hoger is dan de (marginale) kosten van productie.

Schaalvoordelen – grootschalige productie is efficiënter, waardoor kleine spelers uit de markt worden gedreven – spelen in het bedrijfsmatig passagiersvervoer te water geen grote rol, althans niet zo dat er sectorspecifiek toezicht nodig is bovenop het reeds bestaande toezicht op misbruik van een economische machtspositie door de Nederlandse Mededingingsautoriteit (NMa). Deze toezichthouder voorkomt tevens marktmacht door toezicht op kartels en fusies en overnames (bijlage A). Ook spelen er aan de vraagzijde van de markt voor het bedrijfsmatig passagiersvervoer geen netwerkeffecten.

Marktmacht kan echter ook ontstaan als de markt weinig liquide is, bijvoorbeeld als gevolg van een op- en afstaplocatie waar alleen boten van een bepaalde reder komen. Aanlooptoeristen die

een rondvaarttochtje willen en tegen zo'n steiger aanlopen, hebben weinig keus als er geen steiger met aanbod van andere reders in de buurt is. Uiteraard kan de aanlooptoerist een stukje verder lopen op zoek naar een andere steiger, maar daar zijn zoekkosten aan verbonden. Bovendien is de toerist niet zeker dat de reder aan de volgende steiger een beter aanbod zal doen. Deze zoekkosten en onzekerheid geven de reder met een eigen steiger marktmacht over passagiers. Hetzelfde geldt voor passagiers die gebruik willen maken van een lijndienst en bij een opstapplek doorgaans de eerst aankomende boot nemen, omdat er kosten (wachtijd) verbonden zijn aan het wachten op een lijndienst van een andere reder die mogelijk (maar niet zeker) een betere prijs-kwaliteitverhouding biedt. Bovendien is bij lijndiensten vaak ook sprake van een exclusieve op- en afstaplocatie zodat wachten geen zin heeft.

Deze vorm van marktmacht wordt ingedamd doordat een fors deel van de toeristen hun kaartjes niet 'op de bonnefooi' koopt maar via een touroperator verkrijgt. Die touroperator heeft een goed overzicht op de markt en kiest gegeven een bepaalde minimumkwaliteit op prijs. Omdat reders in de praktijk echter verschillende tarieven (kunnen) rekenen voor aanlooptoeristen en de groepen toeristen, is er wel een reden voor de gemeente om deze marktmacht te voorkomen door geen exclusieve steigers toe te staan, maar alleen openbare op- en afstapsteigers, waar alle passagiersvervoerboden kunnen aanmeren om passagiers op en af te laten stappen. Zonder overheidsingrijpen zou het recht van de sterkste of van de langst zittende partij kunnen gelden, waarbij reders een stukje openbare ruimte confisqueren en daar een private steiger bouwen.

4.1.2 Informatieproblemen

Een andere marktimperfectie die een rol speelt op de markt voor bedrijfsmatig passagiersvervoer is informatieasymmetrie. Deze vorm van marktfalen is beroemd geworden dankzij George Akerlof, die schetste hoe de moeilijk waarneembare kwaliteit van het aanbod op de markt voor tweedehands auto's de hele markt kan uithollen. Als de kwaliteit slecht waarneembaar is, zijn consumenten immers bereid om hooguit te betalen voor gemiddelde kwaliteit. Hierdoor zal het aanbod van goede kwaliteit zich terugtrekken uit de markt, wat een vicieuze cirkel op gang kan brengen.

Reputaties en keurmerken kunnen echter een marktconforme oplossing vormen om deze cirkel te doorbreken. Juist de door Akerlof beschreven automarkt werkt met keurmerken zoals de BOVAG-garantie, om een tegenwicht te bieden tegen de informatieachterstand van de klant. Ook kunnen reputaties effectief zijn om misbruik van informatieasymmetrie te voorkomen. Een aanbieder die zich misdraagt, schaadt zijn reputatie, wat in sommige markten verlies van klandizie kan betekenen.

Werkt dit reputatiemechanisme op de markt voor bedrijfsmatig passagiersvervoer? Een tochtje door de grachten is een ervaringsgoed, waarvan de kwaliteit zich pas tijdens of na consumptie openbaart. Bij rondvaarten geldt dat veel passagiers – de aanlooptoeristen en dagjesmensen – doorgaans eenmalige klanten zijn. Deze eenmalige passagier moet dus van tevoren informatie in zien te winnen over de kwaliteit van de verschillende aanbieders. Reissites en -gidsen kunnen voor aanlooptoeristen en dagjesmensen de kwaliteit inzichtelijk maken. Naast deze eenmalige klanten zijn er ook de vaak-terugkerende-klanten (*repeat customers*), namelijk de touroperators die voor groepen toeristen tickets voor met name sightseeing rondvaartboten inkopen. Deze touroperators kunnen de kwaliteit van de verschillende aanbieders goed vergelijken. De passagiers die slechts eenmalig een tochtje maken, kunnen de kwaliteit vooraf niet goed inschatten, maar omdat

rondvaartreders de kwaliteit van hun aanbod niet goed kunnen differentiëren naar het soort passagier (aanlooptoerist of groep) is het afdoende dat het reputatiemechanisme het groepssegment werkt.

Wat betreft het verhuursegment geldt dat de meeste klanten (Amsterdammers, instellingen en bedrijven) geen repeat customer zijn, maar slechts zo nu en dan een vaartuig huren. Het reputatiemechanisme werkt hier dus mogelijk minder goed dan op het rondvaartbootsegment. Aan de andere kant is de reputatie in het geval van bemande verhuur direct gekoppeld aan de schipper en andere eventueel aanwezige bemanningsleden. Valt de kwaliteit tegen, dan kan direct verhaal worden gehaald. Dat zal disciplinerend werken. Blijft over het onbemande segment. Op zich is de kwaliteit bij de verhuur van een onbemande boot beter in te schatten dan bij een rondvaartboot, omdat alleen de boot wordt gehuurd en geen rondleiding. Zonder enige vorm van overheidsingrijpen (dus ook zonder vergunningsstelsel) zullen er naar verwachting meer verhuurboten zijn dan nu het geval is. Dat betekent dat de disciplinerende werking van negatieve recensies over een bepaalde slechte verhuurboot op internet en social media niet sterk genoeg hoeft te zijn om een neerwaartse kwaliteitsspiraal te voorkomen. In dat geval zouden reders een keurmerk kunnen opstellen voor moeilijk herkenbare kwaliteitsaspecten. Om hoge zoekkosten voor passagiers te voorkomen in het niet bij een keurmerk aangesloten deel van de markt, ligt het voor de hand dat de overheid minimum kwaliteitseisen stelt.

Op een punt zal de markt waarschijnlijk onvoldoende informatie verschaffen aan passagiers, namelijk als het gaat om de milieuvriendelijkheid van de vloot. Klanten kunnen doorgaans niet beoordelen of een vaartuig milieuvriendelijk is en het is maar zeer de vraag of aanbieders voldoende prikkels hebben om volledige en juiste informatie over de mate van duurzaamheid van hun vloot te verstrekken. Hier ontstaat dus een rol voor de overheid om in te grijpen en milieu-etikettering verplicht te stellen.

4.1.3 Negatieve externe effecten

In het geval van externe effecten worden er wel goederen en diensten geproduceerd, maar wordt er niet op een markt voor 'afgerekend', omdat er geen prijskaartjes aan hangen. In het geval van externe effecten zal de markt zonder ingrijpen niet efficiënt werken. Bij negatieve effecten, zoals het geval is bij milieuverontreiniging, is de marktprijs te laag. Deze is immers alleen gebaseerd op de private kosten en houdt geen rekening met de maatschappelijke kosten inclusief de milieukosten. Doordat niet alle maatschappelijke kosten worden betaald, zijn er zonder overheidsingrijpen meer vaartuigen en vaarbewegingen dan maatschappelijk gezien optimaal is.

Er is geen mechanisme in de markt om deze maatschappelijke milieukosten te internaliseren. Zo stuurt de klantvraag niet naar vergroening als de werkelijke kosten niet in rekening worden gebracht: een kaartje voor een rondje in een vieze boot is even duur of misschien wel goedkoper dan een rondje in een schone boot.

Er is daarom overheidsingrijpen nodig om de niet geprijste effecten te internaliseren. Het gaat daarbij naast milieuvervuiling ook om geluidsoverlast, onveiligheid en schade door vaartuigen aan kades. Met name de grote rondvaartboten leveren schade op aan kades, doordat ze er tegenaan botsen of doordat ze door te keren een deel van de grachtenbodem wegnemen wat leidt tot verzakking van de kades. Reders nemen deze kosten niet in overweging bij hun beslissing om te

keren in de gracht en door een bepaalde omvang van hun boot te kiezen. Als de kosten van de schade aan de kades een prijskaartje zou hebben voor reders, dan zouden de schepen waarschijnlijk minder groot en zwaar zijn.

Een mogelijkheid is het instellen van een vergunningsstelsel, waarbij alleen vaartuigen met een vergunning bedrijfsmatig passagiers mogen vervoeren en daarbij aan strikte voorwaarden moeten voldoen. Door daarbij als eis te stellen dat iedere aanbieder van bedrijfsmatig passagiersvervoer een verzekering af dient te sluiten tegen schade geleden door passagiers en tegen het risico van wettelijke aansprakelijkheid jegens derden, zullen verzekeraars veiligheidseisen stellen aan reders en vaartuigen. Dit maakt dat de overheid terughoudender kan zijn met dergelijke regels.

Op dit moment hebben veel vergunninghouders en zelfs enkele reders zonder exploitatievergunning een dergelijke verzekering afgesloten, wat zou kunnen verklaren waarom in de Verordening op het binnenwater en de Regeling Passagiersvaart Amsterdam nauwelijks extra regels staan gericht op de veiligheid (paragraaf 2.2.3).

4.1.4 Positieve externe effecten en publieke goederen

De tegenhanger van negatieve externe effecten zijn positieve externe effecten: de maatschappelijke baten van de productie of consumptie van een bepaald goed liggen hoger dan de private baten (denk aan dijken en het volgen van onderwijs). Het gevolg is dat de markt minder van deze goederen voortbrengt dan maatschappelijk gezien optimaal is. In sommige gevallen gaat dit zo ver dat voortbrenging via de markt is uitgesloten, omdat niemand bereid is er op individuele basis voor de betalen ('free rider-gedrag'). In dat geval wordt gesproken van publieke goederen.³⁶

Op de markt voor bedrijfsmatig passagiersvervoer zal er zonder overheidsingrijpen te weinig door reders worden geïnvesteerd in infrastructuur. Denk hierbij aan het onderhoud van bruggen, wallen en kades, het schoonhouden van de grachten en de aanleg steigers en touringcarparkeerplekken. Een goed onderhouden infrastructuur trekt echter wel toeristen aan. Dat duidt op positieve externe effecten: als de ene reder investeert en de ander niet, profiteert die laatste wel mee van de toegenomen aantrekkingskracht voor toeristen. Ook is sprake van publieke goederen. Als de ene reder een kade renoveert en er een steiger aanlegt, is die vrij toegankelijk waardoor anderen er gratis gebruik van kunnen maken. Dat vermindert de prikkel voor de reder om de kade te renoveren en een steiger aan te leggen. Wat betreft het onderhoud van de grachten is er met andere woorden een initiërende en coördinerende rol voor de overheid. Die kan vervolgens de onderhoudskosten verhalen op de marktpartijen die van dit onderhoud profiteren.

De overheid draagt op dit moment zorg voor onderhoud en aanleg van infrastructuur in de grachten, overigens zonder daarbij de kosten volledig te verhalen op de gebruikers. Deze rol van de gemeente wordt in de praktijk – waarin de overheid aanwezig is en niet kan worden weggedacht – ook wel afgeleid door te wijzen op het feit dat de grachten en de kades openbare ruimte zijn en gemeente-eigendom. In ruil voor het onderhoud en beheer van deze ruimte kan de ge-

³⁶ Publieke goederen zijn goederen waarbij de baten van het goed non-exclusief zijn, en omdat het goed wordt gekenmerkt door non-rivaliteit in het gebruik. Non-exclusiviteit van baten betekent dat het onmogelijk is om mensen van het gebruik van het goed uit te sluiten (in feite dus positieve externe effecten met marginale productiekosten van nul). Non-rivaliteit betekent dat het gebruik door de ene consument niet ten koste gaat van gebruik door een ander. Mede daardoor ontstaat 'freerider' gedrag. Consumenten kunnen profiteren van de voordelen van een collectief goed, zonder ervoor te betalen.

meente daarvoor gemaakte kosten verhalen op directe (en indirecte) gebruikers door bijvoorbeeld een doel- of algemene belasting te heffen.

4.1.5 Conclusie

Tabel 4.1 vat de analyse van marktfalen samen. Uit deze analyse volgt dat een gesloten vergunningsstelsel (volumebeleid) niet nodig is. Ook is er geen publiek belang dat vereist dat een vergunning een onbeperkte duur heeft. Om de geïdentificeerde publieke belangen te borgen is het afdoende dat er passende vergunningseisen worden gesteld en dat er adequate handhaving is. Daarbij geldt dat hoe strikter deze eisen zijn, hoe minder boten en vaarbewegingen er zullen zijn. Het ‘volumebeleid’ kan beter plaatshebben via de vergunningseisen dan via het aantal vergunningen. Omdat het optreden van negatieve externe effecten samenhangt met totaal aantal vaarbewegingen is integraal beleid nodig ten aanzien van alle watergebruikers op de grachten (woonboten, pleziervaart en ook boten van de gemeente).

Tabel 4.1: Analyse van marktfalen stuurt niet naar gesloten vergunningsstelsel/volumebeleid met onbeperkte vergunningsduur

Marktfalen	Bijpassend overheidsbeleid
Marktmacht	Schaalvoordelen – NMa en Mededingingswet; geen extra beleid Exclusiviteit steigers leidt tot marktmacht – beleid gericht op openbaar maken of houden van op- en afstaplocaties
Informatieproblemen	Milieu-etikettering van de vloot
Negatieve externe effecten	Dwingende eisen opleggen aan duurzaamheid en veiligheid vloot Sociale overlast voorkomen met gedragsregels en boetes
Positieve externe effecten en publieke goederen	Overheid investeert in onderhoud waterwegen, kades, steigers etc. (initiatief en coördinatie; kosten kunnen in principe verhaald worden op gebruikers)

Bron SEO Economisch Onderzoek

4.2 Politieke motieven voor overheidsingrijpen

Een andere reden voor overheidsingrijpen kan zijn dat de politiek de uitkomst van vrije marktwerking niet acceptabel vindt. Dit zijn politieke en geen economische motieven voor overheidsingrijpen. Het gaat om herverdeling en paternalisme. Dat laatste lijkt op de markt voor bedrijfsmatig passagiersvervoer geen rol te spelen; de overheid ziet dit niet als een product waarvan zij het gebruik wil ontmoedigen (denk aan roken of drugs; ‘demerit goods’) of juist wil aanmoedigen (denk aan theaterbezoek en het dragen van autogordels; ‘merit goods’). Voor zover in beleidsstukken wordt gehint op het stimuleren van vervoer over water van goederen en passagiers, staat dit in de context van een marktfalen (milieu) en niet in de context van paternalisme.

Herverdeling speelt daarentegen wel een rol, in ten minste vier vormen:

1. Ten eerste is er sprake van herverdeling van de bedrijfsmatige passagiersvaart naar pleziervaart, omdat het eerste segment wordt beperkt om het tweede ruimte te geven. Door de bedrijfsmatige passagiersvaart te beperken blijft er ruimte genoeg voor pleziervaart. De politieke gedachte zou hierbij kunnen zijn dat de gemeente vindt dat burgers zich vrij in de

publieke ruimte moeten kunnen begeven, ook te water. Overigens blijkt uit een intern discussiestuk van de gemeente over de toekomst van de pleziervaart in Amsterdam, met een inventarisatie van de toename van pleziervaart in de afgelopen 10 jaar, dat de gemeente een positieve houding heeft ten opzichte van pleziervaart, maar dat er door toenemend volume nu wel behoefte ontstaat aan regulering. Dat zou betekenen dat de huidige mate van herverdeling afneemt.

2. Een tweede vorm van herverdeling treedt op van bedrijfsmatige passagiersvaart naar woonboten: woonboten die op drukke draaipunten liggen, mogen vooralsnog blijven liggen wat de bedrijfsmatige passagiersvaart beperkt. Andersom is er ook herverdeling: er komen nauwelijks meer woonboten bij terwijl er wel vraag naar is. Dit is overigens niet met het doel om het bedrijfsmatige passagiersvervoer meer ruimte te geven³⁷, maar het is wel het impliciete gevolg van deze herverdeling.
3. Ten derde is er herverdeling van niet-varende en niet aan de grachten wonende Amsterdammers naar varende Amsterdammers, omdat de eerste groep wel belasting betaalt maar niet/minder meegeniet van het daarmee betaalde onderhoud aan de grachten.
4. Tot slot is er herverdeling van de gemeente (namens alle inwoners van Amsterdam) naar het bedrijfsmatige passagiersvervoer. De op dit moment afgegeven vergunningen zijn door incumbents tegen zeer beperkte kosten (leges) verkregen. Tegelijk vertegenwoordigen ze een hoge waarde. Het verschil tussen de waarde en de betaalde prijs is de schaarstepremie. Deze premie zou de gemeente kunnen afromen en voor publieke belangen in kunnen zetten (zoals het onderhoud van de grachten) in plaats van ze weg te geven ter vervulling van private belangen van incumbents.³⁸ Er is overigens niet alleen schaarstepremie af te romen op de exploitatievergunningen, maar ook op ligplaatsvergunningen. Ook voor het exclusieve gebruik van steigers wordt doorgaans veel minder dan de marktwaarde betaald. De huren of precariobelasting die nu voor een steiger worden betaald zijn laag ten opzichte van de waarde die de steiger vertegenwoordigt. Voor sommige steigers wordt überhaupt niet betaald.

Waarschijnlijk zijn deze vier vormen van herverdeling geen bewuste politieke keuze. Er staat in ieder geval niks expliciet over herverdeling in de bestudeerde beleidsstukken. De herverdeling is daarentegen wel impliciet aanwezig. Het is belangrijk dat de gemeente duidelijk aangeeft welke herverdeling gewenst is en haar beleid daarop aan te passen. Als deze herverdeling politiek niet gewenst is, dient te worden overgestapt op bijvoorbeeld kostendekkende tarieven zodat niet-gebruikers niet meebetalen, volumebeleid en regulering van de pleziervaart om de huidige impliciete herverdeling te beperken, of aanpassing van de allocatie van vergunningen zodat de gemeente de schaarstepremie kan opstrijken.

³⁷ De gemeente of de stadsdeelraad laat de woonboten niet liggen om de rondvaart te beperken, maar omdat zij het woonrecht van woonboten boven dat van bedrijfsmatige passagiersvaart plaatst. Anderzijds is het niet verder uitbreiden van het aantal woonboten niet direct ingegeven om de passagiersvaart meer ruimte te geven. Uitbreiding van het aantal woonboten zal – zo is de inschatting van de gemeente en de stadsdelen – leiden tot ophef bij walbewoners en ook bij mede-bootbewoners.

³⁸ Overigens betalen ook ander watergebruikers – zoals pleziervaartuigen en woonboten – nagenoeg niet voor het gebruik van publieke ruimte.

4.3 Publieke belangen in breder marktperspectief

Dit rapport gaat over de ordening voor de markt voor bedrijfsmatig passagiersvervoer. Deze markt kan echter niet los worden gezien van de andere gebruikers van het water. Immers, hoe meer pleziervaart er plaatsvindt, hoe drukker het ook voor de professionele passagiersvervoerders wordt (box 4.1 gaat in op de problemen door de sterk toegenomen pleziervaart). En hoe drukker het op het water is, hoe meer ook de woonboten – die op zich in aantal niet zijn toegenomen – in de weg komen te liggen. Omdat uit de huidige beleidsdoelstellingen geen aangrijpingspunten kunnen worden ontleend om de verdeling van schaarse ruimte op het water aan te passen (de herverdeling bestaat immers alleen impliciet en is niet expliciet gemaakt), gaat dit onderzoek uit van drie scenario's zonder daar een keuze in te kunnen maken:

1. De huidige herverdeling wordt niet gewijzigd: er blijven evenveel woonboten en die blijven liggen waar ze nu liggen en pleziervaart kan ongebreideld doorgroeien;
2. De huidige herverdeling wordt wel gewijzigd:
 - a) Ten aanzien van woonboten: er blijven evenveel woonboten, maar de 20-30 woonboten die op drukke kruis- en draaipunten liggen en de doorvaart beperken of manoeuvreren in bochten bemoeilijken, worden uitgekocht;
 - b) Ten aanzien van pleziervaart: hiervoor zijn vele mogelijkheden die door de gemeente ook al in kaart zijn gebracht, waaronder bijvoorbeeld het introduceren van een ligplaatsvergunning voor pleziervaartuigen³⁹, het verplicht stellen van elektrische aandrijving voor alle pleziervaartuigen, het stellen van een maximale lengte aan een pleziervaartuig⁴⁰, het fors verhogen van de prijs van het jaar- en dagvignet⁴¹, het eerder verwijderen van wrakken, het aanleggen van nieuwe jachthavens aan de rand van de (binnen)stad, het beter voorlichten van eigenaren van pleziervaartuigen over wat wel en niet mag, striktere handhaving van bijv. snelheids- en afmeerregels en regels ten aanzien van overlast (versterkte muziek), het faciliteren van de mogelijkheden voor alternatieven voor eigen bootbezit (denk aan het huren van een boot).⁴²

Een keuze uit deze scenario's is pas te maken nadat de politiek heeft besloten of er meer ruimte kan worden gegeven aan bedrijfsmatig passagiersvervoer (scenario 1 of 2) en vervolgens hoe dat wordt gerealiseerd (scenario 2a en/of b). Naast striktere handhaving is een forse verhoging (ver-

³⁹ Voor het afmeren van pleziervaartuigen langer dan 12 meter is op dit moment al een ontheffing nodig. Om een ligplaatsvergunning voor alle pleziervaart technisch mogelijk te maken (de bevoegdheid om hiertoe over te gaan berust bij de stadsdelen), is per 1 mei 2012 een lid toegevoegd aan artikel 2.5.1 in de Verordening op het binnenwater 2010. "Het college kan vaarwegen of ligplaatsen aanwijzen waar het, al of niet met enige beperking, verboden is zonder vergunning met een pleziervaartuig een ligplaats in te nemen."

⁴⁰ Daarboven zou dan een exploitatievergunning nodig zijn. Stel dat de maximale lengte wordt gesteld op 15 meter (die grens hangt samen met de plicht van een klein vaarbewijs), dan zou de hoeveelheid pleziervaartuigen met minder dan 1 procent afnemen. Om zoden aan de dijk te zetten is een lager maximum worden gesteld. Meer dan de helft van de boten die in 2011 een jaarvignet kocht, was 5 meter of korter. Tweederde van de pleziervaartuigen met een jaarvignet is 4 tot 6 meter lang.

⁴¹ Een jaarvignet kost in 2012 voor een boot van 5 meter € 146,75 (indien de boot op milieuvriendelijke wijze wordt aangedreven, dus met behulp van een elektromotor dan wel met spierkracht, is dat € 49,25). Ter vergelijking: een parkeervergunning in het centrum kost meer dan 2 keer zo veel (circa € 320 per jaar). De verhoging kan niet onbeperkt doorgaan, omdat het binnenhavengeld niet hoger mag zijn dan noodzakelijk is om de kosten voor het onderhoud van vaarwegen, het bedienen van bruggen en het handhaven van de veiligheid op het water te dekken.

⁴² Zie: De Wateragenda (2010, hoofdstuk 5), Evaluatie Beleid voor pleziervaart (2007) en diverse interne en concept notities van de gemeente.

dubbeling) van de prijs van het jaar- en dagvignet een voor de hand liggende optie. Dat de verhoging van het tarief voor een jaarvignet helpt om het aantal pleziervaartuigen te beperken, blijkt uit het feit dat het aantal verkochte jaarvignetten van 2010 op 2011 met 8,3 procent afnam als gevolg van een tariefsverhoging van circa 60 procent. De prijselasticiteit is met bijna -0,14 echter niet groot.⁴³

Naarmate de gemeente Amsterdam minder eisen stelt aan pleziervaart en aan reeds vergunde bedrijfsmatige passagiersvaart, zal zij steeds striktere eisen moeten stellen aan toetreders op de markt voor bedrijfsmatig passagiersvervoer om de gestelde beleidsdoelstellingen te kunnen behalen. Dat dit in de praktijk tot moeilijk haalbare eisen leidt, blijkt uit het feit dat eerst aan boten de eis van 100 procent aandrijving op zonne-energie werd gesteld, iets wat technisch niet mogelijk bleek, waarna de eis werd verlaagd naar 50 procent.

Omdat het aantal toetreders beperkt is ten opzichte van het aantal en de vervoerscapaciteit van incumbents, kunnen de doelstellingen niet gehaald worden zonder dat incumbents aan dezelfde strengere eisen zullen moeten voldoen als nieuwkomers. Ondanks het feit dat dit rapport niet over de ordening van de pleziervaart gaat, volgt uit het bovenstaande dat een nieuwe ordening vergt dat de pleziervaart op de een of andere manier ingeperkt dient te worden. Zoals in paragraaf 4.1.3 al werd geconcludeerd: omdat het optreden van negatieve externe effecten samenhangt met totaal aantal vaarbewegingen is integraal beleid nodig ten aanzien van alle watergebruikers op de grachten, en dan met name de pleziervaart, omdat die sterk is gestegen en zorgt voor een hoge piekbelasting.

Box 4.1: Problemen door sterk toegenomen pleziervaart

De pleziervaart is sterk in omvang gestegen. Dat geldt voor het aantal boten (nu zo'n 15.000) en voor het aantal vaarbewegingen. Zoals in de Evaluatie Beleid voor pleziervaart uit 2007 wordt geconstateerd, zijn de telonderzoeken gericht op het gemiddeld aantal vaartuigen en niet op het aantal bootjes dat op een mooie zomerse zondagmiddag of tijdens een evenement (Koninginnedag, Gay pride). Het kan zijn dat de overlast vooral met het aantal van deze piekdagen samenhangt.

Pleziervaart leidt tot verschillende soorten overlast: geluidsoverlast door luidruchtige motoren en opvarenden of door (versterkte) muziek, drijfvuil doordat pleziervaarders afval over boord gooien, gevaarlijke situaties doordat er te hard wordt gevaren, stankoverlast en milieuvervuiling (uitlaatgassen) en visuele vervuiling doordat er slecht onderhouden en (half) gezonken vaartuigen aangemeerd liggen. In 2006 werden 713 wrakken gesignaleerd waarvan er 291 door BBA (Dienst Binnenwaterbeheer Amsterdam, sinds 1 januari 2011 onderdeel van Waternet) zijn geruimd en in 2007 zijn 657 wrakken gesignaleerd waarvan er 307 door BBA zijn geruimd. De rest van de vaartuigen zijn door de eigenaar zelf geruimd. Probleem met deze wrakken is dat het veel tijd en geld kost, maar dat de eigenaar vaak niet te achterhalen is waardoor de gemaakte kosten niet kunnen worden verhaald. Naast gezonden boten (wrakken) zijn er ook verwaarloosde en rommelbootjes. Er is nog geen wetgeving op grond waarvan de gemeente deze boten kan weghalen.

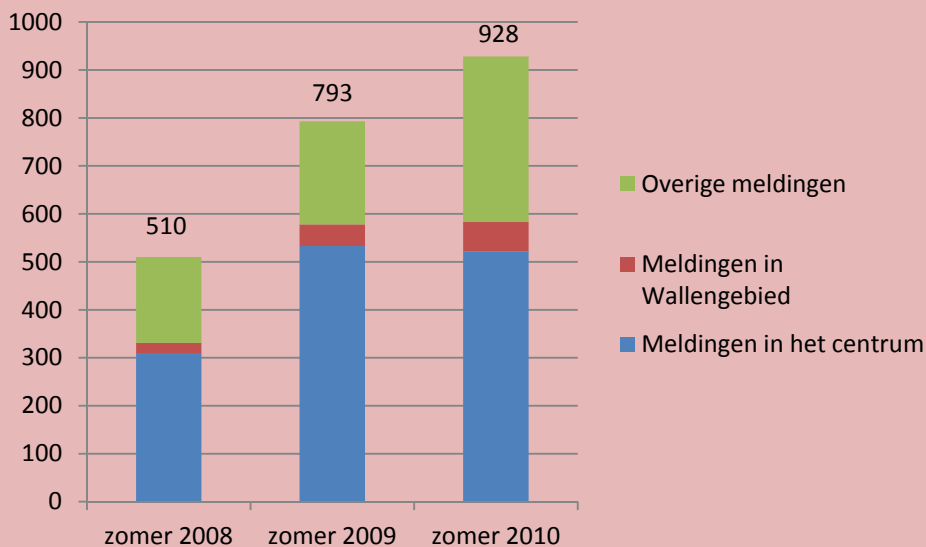
Vervolg volgende pagina

⁴³ De prijselasticiteit van de vraag geeft de relatieve (procentuele) verandering van de gevraagde hoeveelheid jaarvignetten als gevolg van een relatieve (procentuele) prijsverandering van het jaarvignet.

Doordat de pleziervaart voor veel overlast zorgt, worden woonbootbewoners en omwonenden ook veel minder tolerant tegenover het bedrijfsmatig passagiersvervoer.

In 2003-2006 zorgde de pleziervaart voor het grootste aantal klachten over overlast op het water. In elk van deze jaren betrof ongeveer tweederde van de klachten de pleziervaart (Evaluatie Beleid voor pleziervaart, 2007). Ook in de jaren na 2006 zijn er veel klachten over pleziervaart. Bij de evaluatie van het project 'Overlast te water 2008-2010' wordt het aantal meldingen van overlast gegeven (zie figuur 4.1). Tussen de zomer van 2008 en 2010 steeg het totaal aantal meldingen van klachten met 82 procent (van 510 naar 928). Het grootste deel van de klachten gaat over de pleziervaart (elke zomer zo'n 80 procent). Ook uit een enquête van de dienst Onderzoek en Statistiek uit 2005 onder 205 woonbootbewoners blijkt dat ruim driekwart van hen overlast ervaart door pleziervaart, terwijl eenderde last zegt te hebben van rondvaartboten en 13 procent van beroepsvaart.

Figuur 4.1: Het aantal meldingen van overlast op het water neemt toe



Bron: Evaluatie van het Project Overlast te water 2008-2010, bewerking SEO Economisch Onderzoek

Bron: SEO Economisch Onderzoek

5 Ideaaltypische marktordening en transitiepad

De ideaaltypische marktordening bestaat uit een open vergunningsstelsel (zonder volumebeleid) met een onbeperkte vergunningsduur. Iedereen die aan vooraf duidelijk geformuleerde vergunningseisen voldoet, mag in de Amsterdamse grachten bedrijfsmatig passagiers vervoeren. Bij deze ordening bestaan geen private, maar alleen openbare steigers. Aan deze steigers is het verboden om te liggen, behalve kortstondig voor op- en afstap van passagiers. De ligplaatsvergunning dient te worden afgeschaft, omdat die de exploitatievergunningverlening doorkruist en de schaarste van de ligplaats nu niet in de vergunningsprijs kan worden uitgedrukt. Op termijn heeft elk vaartuig voor commercieel passagiersvervoer een vaste ligplaats waarvoor de reder een locatie-specifieke prijs betaalt aan de gemeente. Reders die in de grachten willen liggen, zullen fors meer aan de gemeente betalen dan in de buitenhavens. Essentieel is dat er meer ligplaatsen beschikbaar komen. De gemeente bouwt daartoe op rustige locaties in of bij de stad buitenhavens.

De in het beleid geformuleerde doelen (paragraaf 2.1) en de publieke belangen (hoofdstuk 4) kunnen op een andere manier effectiever en efficiënter geborgd worden dan met de huidige ordening. De huidige ordening is niet effectief omdat deze niet leidt tot het realiseren van de beleidsdoelstellingen. Zo leidt de huidige ordening niet tot verdergaande vergroening als vaartuigen met vieze motoren niet tot vervanging overgaan en neemt de onveiligheid en overlast op het water juist toe in plaats van af door de toenemende pleziervaart en illegale passagiersvaart. De huidige ordening is evenmin efficiënt in de zin dat deze prikkelt tot een zo optimaal mogelijke prijs-kwaliteitverhouding en innovatie. Omdat de huidige ordening de markt nagenoeg op slot zet, zijn de concurrentieprikkels beperkter dan bij een meer open markt.

Welke andere opties zijn er? Aan de ene kant van het spectrum ligt een monopolie­model met een concessie voor één aanbieder en aan de andere kant ligt het concurrentie­model met open toegang zonder regulering of vergunnings­stelsel. Bij rondvaartboten en lijndiensten⁴⁴ zou gedacht kunnen worden aan een concessie­model, waarbij het alleenrecht om deze diensten aan te bieden op de Amsterdamse grachten voor bijvoorbeeld 10 jaar wordt aanbesteed.⁴⁵ Op die manier wordt concurrentie *om* de markt gecreëerd, maar niet *op* de markt. Omdat concurrentie op de markt sterkere efficiëntieprikkels geeft, is het vanuit economisch perspectief de voorkeurs­ordening.

Anderzijds is volledig vrije mededinging op de markt voor bedrijfsmatig passagiers­vervoer te water ook niet aan te raden gezien de negatieve externe effecten ervan. Zonder regulering of vergunnings­stelsel kan vergroening niet worden afgedwongen, en kunnen geen eisen aan veiligheid en geen gedragsregels ter voorkoming van overlast worden gesteld. De conclusie is dan ook dat er enige mate van regulering nodig is om negatieve externe effecten te internaliseren en marktmacht te voorkomen.

⁴⁴ Een concessie­model wordt wel gebruikt in markten waar partijen hoge investeringskosten hebben. Er is dan sprake van schaalvoordelen die door concurrentie ondermijnd kunnen worden. Omdat de investeringskosten in de andere segmenten van het passagiers­vervoer te water doorgaans beperkt zijn, ligt een concessie­model daar minder voor de hand.

⁴⁵ Korter dan 10 jaar lijkt onverstandig, omdat de boten dan nog niet zijn afgeschreven en doorverkoop van de dit soort boten niet gemakkelijk is, in ieder geval minder gemakkelijk dan bij bussen of treinen (waar doorgaans kortere concessie­perioden gelden).

Die regulering kan in principe los van een vergunningsstelsel staan. Een vergunningsstelsel maakt het echter wel eenvoudiger om de gestelde regels op een markt als het bedrijfsmatig passagiersvervoer te handhaven. Het is immers eenvoudiger om te toetsen of een vaartuig onvergund is dan om te controleren of elk vaartuig aan de regels voldoet. Uiteraard is het niet genoeg om louter te controleren of er een vergunning aanwezig is; het wel of niet hebben van een vergunning is echter wel een belangrijke stap in de handhavingsstrategie.

Uitgaande van (1) de wenselijkheid van concurrentie op de markt en (2) een vergunningsstelsel zijn er twee mogelijkheden om via de allocatie van exploitatievergunningen concurrentie op de markt te creëren. De eerste mogelijkheid – een gesloten vergunningsstelsel met een ex ante bepaling van een beperkt aantal vergunningen met beperkte looptijd – sluit nauw aan op de huidige marktordening met volumebeleid. De tweede mogelijkheid – een open vergunningsstelsel met onbeperkte looptijd – laat het volumebeleid los. Zoals in dit hoofdstuk zal blijken, geniet deze tweede optie vanuit economisch perspectief de voorkeur. Uitgangspunt bij beide stelsels is dat zij zo zijn opgesteld dat zij voldoen aan de in de Dienstenrichtlijn opgenomen eisen voor vergunningsstelsels.⁴⁶

Paragraaf 5.1 gaat in op het gesloten vergunningsstelsel en paragraaf 5.2 op het open stelsel. Omdat een exploitatievergunning pas aantrekkelijk is als er de mogelijkheid is om op voor passagiers aantrekkelijke plaatsen aan te meren, gaat paragraaf 5.3 in op de allocatie van ligplaatsen en de beschikbaarheid van vrij beschikbare steigercapaciteit. Tot slot schetst paragraaf 5.4 enkele maatregelen die tijdens de transitie van de huidige naar de optimale marktordening moeten worden genomen.

5.1 Gesloten vergunningsstelsel met beperkte looptijd

Net als het huidige exploitatievergunningsstelsel gaat het stelsel in deze paragraaf uit van volumebeleid. Met een dergelijk vergunningsstelsel kan de concurrentie worden bevorderd indien:

- a. de vergunningsduur weer wordt teruggezet naar een beperkte duur (tot voor enkele jaren terug was sprake van een vergunningsduur van 3 jaar die steeds verlengd werd),
- b. de vrijkomende vergunningen steeds opnieuw worden aangeboden aan marktpartijen (incumbents en potentiële toetreders), en
- c. er een allocatiemechanisme wordt ontwikkeld dat de schaarstepremie afroemt en non-discriminatoir en transparant is.

De combinatie van een gesloten stelsel met onbeperkte looptijd leidt tot te veel nadelen, waaronder een afgeschermd markt (paragraaf 3.1), en is daarom vanuit economisch perspectief onwenselijk. Bovendien is er twijfel of de combinatie van volumebeleid en onbeperkte looptijd Europeesrechtelijk wel houdbaar is. Het voordeel van een beperkte looptijd is dat periodiek een aantal vergunningen beschikbaar komt voor toetreders of voor incumbents die willen doorgroeien. Dit vergroot de dynamiek op de markt en daarmee de prikkel om te innoveren en een scherpe prijs-

⁴⁶ Vergunningsstelsels dienen volgens de Dienstenrichtlijn te zijn gebaseerd op een aantal criteria die moeten beletten dat bevoegde instanties hun beoordelingsbevoegdheid op willekeurige wijze uitoefenen (artikel 10, lid 1). Deze criteria zijn (artikel 10, lid 2): non-discriminatoir, gerechtvaardigd om een dwingende reden van algemeen belang, evenredig met die dwingende reden van algemeen belang, duidelijk en ondubbelzinnig, objectief, vooraf openbaar kenbaar gemaakt, transparant en toegankelijk.

kwaliteit te zetten. De gemeente kan extra vergunningen beschikbaar stellen als de gemeente ervan overtuigd is dat er ruimte is op de grachten om uit te breiden. Omdat de afschrijvingsduur van een rondvaartboot hoger is dan van bijvoorbeeld een waterfiets, kan de vergunningsduur variëren naar de categorie, met een maximum van bijvoorbeeld 15 jaar voor rondvaartboten.⁴⁷ Op zich is het op grond van de huidige regels mogelijk om de looptijd terug te draaien⁴⁸, maar de verwachting is dat incumbents zich daartegen zullen verzetten. Dat maakt een gesloten stelsel minder aantrekkelijk dan een open vergunningsstelsel met een onbeperkte looptijd van vergunningen.

Om ten minste twee redenen is dit gesloten vergunningsstelsel problematisch: (1) het is niet goed mogelijk om het aantal vergunningen op objectieve gronden vast te stellen en (2) het opzetten van een efficiënt allocatiemechanisme is duur en in het geval van veilingen juridisch gezien niet realistisch.

Een eerste probleem met een gesloten stelsel is dat het maximaal aantal vergunningen moet worden vastgesteld. Het uitgangspunt bij een gesloten vergunningsstelsel (volumebeleid) is dat het mogelijk is om een vertaalslag te maken van de geïdentificeerde publieke belangen naar het vastgestelde aantal vergunningen. Met de huidige beleidsdoelstellingen is deze vertaalslag niet te maken. Dit erkent de gemeente ook als zij stelt dat: “Het aantal van 50 nieuwe vergunningen is gelijk aan het aantal dat in 2006 is verloot. Het is een arbitrair aantal. Het is niet mogelijk om objectief de ruimte voor nieuwe bootjes vast te stellen: op warme zomeravonden is het druk op de grachten, op andere momenten veel minder.” (Notitie Passagiersvervoer te water, 2010, p. 2). Zo lang het aantal exploitatievergunningen in een afgifтерonde arbitrair blijft, is het beter om de markt het optimale aantal exploitatievergunningen te laten vaststellen en de markt tegelijk zo in te perken dat de geïdentificeerde publieke belangen worden geborgd. Daar past een open vergunningsstelsel bij: iedereen die voldoet aan bepaalde vooraf gestelde eisen mag de markt op, waarbij een aanbieder van bedrijfsmatig passagiersvervoer alleen de markt op zal gaan als hij denkt dat er voldoende verdienmogelijkheden zijn (zie verder het open vergunningsstelsel dat in de volgende paragraaf wordt beschreven).

Een tweede probleem met een gesloten vergunningsstelsel is de vraag hoe de vergunningen gealloceerd moeten worden. Wie krijgt wel een vergunning en tegen welke prijs? Er moet een mechanisme bedacht worden om de schaarse vergunningen te verdelen onder marktpartijen, waarbij de schaarstepremie kan worden afgeroomd.

Tot 2006 werkte de gemeente op basis van het principe dat ‘wie het eerst komt, het eerst maalt’. Dat is economisch gezien geen verstandige manier om schaarste te verdelen, omdat de schaarse vergunning niet bij diegene terecht komt die de vergunning het meest waardeert. Bovendien heeft

⁴⁷ In de Nieuwe doorvaartprofielen wordt een overgangstermijn van 15 jaar gekozen voor rondvaartboten. Dit is volgens de gemeente, ook juridisch, een redelijke periode voor de betreffende ondernemers om maatregelen te kunnen nemen. “De termijn houdt het midden tussen de economische afschrijfstermijn van het casco van een vaartuig in deze branche (25 jaar) en de termijnen die worden gehanteerd voor het vernieuwen van de machinekamerinrichting (10 jaar voor hermotorisering en vervanging elektrotechniek/elektronica).” (Gemeente van Amsterdam, 2008, pp. 7-8).

⁴⁸ Op grond van artikel 1.2.6 van de Verordening op het binnenwater 2010 kan een vergunning ook voor bepaalde tijd worden verleend, en op grond van artikel 1.2.8 kan een vergunning worden ingetrokken of gewijzigd als de gemeente tot het inzicht komt dat de borging van de publieke belangen vereist dat de looptijd beperkt dient te worden. De letterlijke tekst is: “De vergunning of ontheffing kan worden ingetrokken of gewijzigd indien op grond van een verandering van omstandigheden of inzichten intrekking of wijziging nodig is vanwege een belang, of de belangen ter bescherming waarvan de vergunning of ontheffing is vereist.”

de overheid de vergunning ver onder de marktprijs weggeven (tegen betaling van leges). Het verschil tussen de hoogste waardering voor de vergunning en de betaalde leges, de schaarstepremie, is kennelijk zo groot dat mensen er op de onderhandse markt tienduizenden euro's voor over hebben (zie paragraaf 2.4.2). De schaarstepremie komt ten goede aan een beperkte groep incumbents en gaat ten koste van de toetreders die de hoofdprijs moeten betalen, maar ook van de inwoners van Amsterdam. Zo zou een meer marktconforme prijsstelling de gemeentekominkomsten vergroten, waarmee het algemene belasting- en dienstenniveau van de gemeente verbeterd zou kunnen worden.

Het veilen van de vergunning zorgt ervoor dat degene die het meest voor de vergunning overheeft, de vergunning ook krijgt. Op grond van informatie van juridisch adviseurs van de gemeente blijkt dat het alleen mogelijk is om vergunningen te veilen als daar een specifiek formeel-wettelijke grondslag voor is. De VOB is een verordening gebaseerd op de Gemeentewet. Om het mogelijk te maken om vergunningen middels een veiling te verlenen, zal de formele wet, in dit geval de Gemeentewet, moeten worden gewijzigd. Omdat deze wet niet alleen voor Amsterdam geldt maar landelijke werking heeft, wordt dat niet als een realistische optie gezien.

Een andere allocatiemechanisme is een loting. In de uitbreidingsronde van 2006 is daarmee gewerkt (zie paragraaf 2.4.2). Ook bij die loting gold dat de gemeente de schaarstepremie 'weggaf' aan de gelukkige winnaars. Het lotingsysteem zou wel zo ingericht kunnen worden dat een deel van de waarde wordt afgeroomd. Zo zouden alle gegadigden verplicht kunnen worden een lot te kopen voor een significant bedrag⁴⁹ dat toch niet afschrikt. De lotprijs kan per categorie verschillen, omdat immers ook de schaarstepremie voor rondvaartboten hoger is dan voor een waterfiets of kleine salonboot. Door een prijs voor een lot te vragen, wordt voorkomen dat partijen mededingen die zich niet op een bedrijfsmatige en professionele wijze met passagiersvervoer willen bezighouden. Tegelijk wordt wel een deel van de schaarstepremie afgeroomd door de verkoop van loten.

Een laatst te noemen allocatiemechanisme is een beauty contest. In dat geval stelt de overheid een aantal criteria op en beoordeelt zij de biedingen van reders door ze te scoren op deze criteria. Bij de criteria waarop gescoord wordt kan naast het bedrag dat de reder bereid is te betalen voor de vergunning ook de kwaliteit van het productaanbod worden betrokken. Het voordeel is dat op deze manier differentiatie in de markt kan worden bevorderd. Het nadeel is echter dat de beoordeling door de gemeente onherroepelijk subjectieve elementen zal bevatten (niet alle criteria zullen even duidelijk meetbaar zijn en de onderlinge weging van gewichten kan ook subjectief zijn), wat de allocatie intransparant maakt en vatbaar voor regulatory capture (lobby).

5.2 Open vergunningsstelsel met onbeperkte looptijd

Vanuit economisch perspectief is de beste marktordeningsoptie een open vergunningsstelsel. Dat wil zeggen dat het volumebeleid wordt afgeschaft en dat tegelijk non-discriminatoire en duidelijke vergunningsvoorwaarden op het gebied van onder andere milieu, veiligheid en overlast worden opgesteld. Iedereen die bedrijfsmatig passagiers in de grachten wil vervoeren dient een exploitatievergunning te hebben, en iedereen die aan de vergunningseisen voldoet, kan in beginsel een

⁴⁹ Bij de uitbreidingsronde in 2006 diende er ook inschrijfgeld te worden betaald, maar dit was slechts een beperkt bedrag.

vergunning verkrijgen. Er is dus ex ante geen beperking aan het aantal vergunningen. Die vergunning is voor onbepaalde tijd geldig, met dien verstande dat de overheid periodiek (bijvoorbeeld elke vijf jaar) de eisen waaraan voldaan moet worden kan herzien. Tussendoor mag de overheid de eisen niet aanpassen om reguleringonzekerheid te voorkomen. Er kunnen aan verschillende segmenten (rondvaart, lijndiensten, bemande verhuur, onbemande verhuur, waterfietsen) verschillende eisen worden gesteld. Als de eisen strikt zijn en de handhaving sluitend, kunnen publieke belangen geborgd worden en hoeft de markt niet overspoeld te worden met nieuwe spelers.

Het voordeel van een open vergunningsstelsel is dat de verdeling van de vergunningen minder moeite en geld kost dan bij het een gesloten stelsel, omdat alleen een toets op de vergunningsvoorwaarden nodig is en geen allocatiemechanisme als een loting of veiling. De gemeente kan de schaarstepremie afromen door (1) de leges te verhogen tot wat wettelijk gezien mogelijk is, waarbij naar segment kan worden gedifferentieerd omdat de waarde van de vergunning per segment kan verschillen⁵⁰, en (2) de gemakrijksretributie fors te verhogen en te differentiëren naar de mate waarin aan de eisen wordt voldaan (boten die bijvoorbeeld in een overgangsregime wat betreft milieu zitten, zouden per passagier een hogere gemakrijksretributie moeten betalen dan boten die al geheel voldoen aan de milieueisen).

Onder het openstellen van de markt wordt verstaan dat iedereen die aan bepaalde vooraf gestelde voorwaarden voldoet, mag toetreden. Om wat voor eisen zou het kunnen gaan? Dat kan pas worden bepaald nadat de gemeente haar beleidsdoelstellingen heeft vastgesteld. De vergunnings-eisen dienen immers om die doelstellingen te bereiken. Onderstaand overzicht in box 5.1 is daarom niet meer dan een globale aanzet tot een set vergunningseisen, louter om te laten zien aan wat voor soort eisen gedacht kan worden. Het is essentieel om de eisen niet te hoog te zetten, dat wil zeggen hoger dan nodig om de publieke belangen te borgen. Van de eisen moet immers geen marktafschermende werking uitgaan die de concurrentie op de markt onnodig beperkt. Het opstellen van een definitieve lijst is zoals gezegd pas mogelijk als de gemeente de door haar te borgen publieke belangen heeft benoemd en als duidelijk is of de pleziervaart gereguleerd zal worden.

Box 5.1: Een globale aanzet tot een set vergunningseisen

Milieu:

- Een 100 procent uitstootvrije motor (zoals nu ook van toetreders wordt geëist);
- Milieu-etikettering.

Veiligheidseisen (aan vaartuig en schipper):

- SI-keuring;
- Een verzekering tegen schade geleden door passagiers en tegen het risico van wettelijke aansprakelijkheid jegens derden;

Vervolg volgende pagina

⁵⁰ De leges die worden geheven bij een vergunningaanvraag kunnen niet onbegrensd verhoogd worden. Leges worden zodanig vastgesteld dat de geraamde baten van de rechten niet uitgaan boven de geraamde lasten (artikel 229b, eerste lid, Gemeentewet). Kort gezegd wordt het leges-bedrag begrensd door de directe kosten die met de behandeling van een aanvraag gemoeid zijn. Naast de directe kosten van een dienst, mogen de indirecte kosten die nog enig verband hebben met de specifieke dienstverlening ook worden doorberekend in het legestarief. Het gaat dan om kosten in de sfeer van overhead, zoals ondersteuning en management, huisvesting, salarisadministratie, sociale lasten en verzekeringen.

- Een vaarbewijs (soort bewijs is afhankelijk van de lengte van de boot zoals dit nu al is geregeld in andere landelijke wetgeving, eventueel aangevuld met specifieke Amsterdamse eisen (een ‘Amsterdams vaarbewijs’)) en eventueel andere opleidingseisen;
- Reddingsmiddelen aan boord;
- Maximale lengte van boten vaststellen (maximaal 20 meter) om schade aan kades en gevaarlijke situaties te voorkomen;
- Grote boten (bijvoorbeeld van meer dan 15-20 meter) mogen wel door de stad varen, maar niet meer keren in de grachten (dat mag alleen in daartoe aangewezen zwaaikommen op bijvoorbeeld het IJ of de Amstel).

Gedragsregels gericht op overlastbeperking:

- Elke vergunninghouder onderschrijft expliciet dat hij zich zal houden aan gedragsregels wat betreft geluidsoverlast (geen versterkte muziek op open schepen), verkeersregels (o.a. alleen keren waar het is toegestaan, niet te hard varen), vervuiling (geen afval van boord gooien, geen toiletwater lozen) enzovoorts;
- Elke vergunninghouder geeft aan zorg te dragen voor voorlichting aan de passagiers over deze gedragsregels en hen te wijzen op de boetes die kunnen worden uitgedeeld in het geval van een overtreding.

Eisen aan bedrijfsmatig/professioneel werken:

- Ingeschreven staan bij de KvK;
- Bewijs van betaling van belasting;
- Bijhouden van passagiersadministratie en gemakkelijksheidsretributie betalen;
- Een transponder aan boord.⁵¹

Om het risico van kartels te beperken kan overwogen worden om een maximum aandeel in het aantal vergunningen per reder vast te stellen (zie paragraaf 3.1).

Bron: SEO Economisch Onderzoek

Geen ongebreidelde toetreding

Het is onwaarschijnlijk dat een dergelijk open vergunningsstelsel zal leiden tot ongebreidelde toetreding van nieuwe rondvaartboten en grote lijndienstboten.⁵² Er zijn immers ook na open-

⁵¹ Dat is een in de scheepvaart veel gebruikt apparaat met als doel de handhaving en verkeersleiding te vereenvoudigen. Transponders zenden autonoom periodiek een signaal of reageren op een door een radar uitgezonden bron zodat de toezichthouder o.a. de positie, de snelheid en de afgelegde route kan bepalen. Bovendien kan er informatie over het vaartuig in worden opgeslagen, zoals de naam van vaartuig en eigenaar, lengte, een afbeelding, capaciteit in termen van passagiers, soort aandrijving, jaar van verkrijgen exploitatievergunning en de locatie van de ligplaats. Per keer kan het aantal passagiers aan boord worden aangegeven, waarbij deze informatie gekoppeld kan worden aan de administratie voor de gemakkelijksheidsbelasting. Bij steekproefsgewijze controle op het water kan Waternet dan ook bekijken of het ingevulde aantal klopt met de werkelijkheid. Op dit moment is de controle op de naleving van de gemakkelijksheidsbelasting moeilijk, omdat de Belastingdienst geen lijsten heeft met aantallen passagiers en de verblijfstijd. In 2013 zal de transponder voor alle schepen met een lengte van 20 meter of meer (ook voor pleziervaart). Het aanschaffen van de transponder (ook wel AIS; Automatic Identification System) kost ongeveer € 2500, en er kan hiervoor subsidie worden aangevraagd bij Agentschap NL (tot 31 december 2012).

⁵² Dit argument van ongebreidelde toetreding was tot 1990 de raison d'être van het volumebeleid. Nog steeds verwijzen reders naar dit argument om de markt op slot te houden. Ook het rapport van de LA Group uit 2008 waarschuwt voor ongebreidelde toetreding tot het sightseeing rondvaartsegment en een prijzenslag als gevolg daarvan. Uit het rapport is niet op te maken waarop deze conclusie is gebaseerd. Navraag leert dat dit

stelling nog steeds (hoge) toetredingsdrempels, zoals het vinden van een afmeerlocatie⁵³ met een op- en afstapfaciliteit voor passagiers, het opbouwen van een klantenbasis (door het ontwikkelen van een website en de inzet van andere marketingmaterialen), en de aankoop van een boot en de investeringen om deze geschikt te maken voor passagiersvervoer.

Een rondvaartboot kost veel geld en de meeste toetreders zullen externe financiers nodig hebben. De tucht van de kapitaalmarkt zal zo voorkomen dat te veel rondvaartboten toetreden. Die financiers (bijvoorbeeld een bank) zullen een financieringsaanvraag kritisch beschouwen. Als er overcapaciteit is, zal de financier de marktkansen van de nieuwe partij laag inschatten en zal het moeilijk zijn financiering te krijgen. Een uitzondering kan bestaan voor kwalitatief hoog of nieuwe soorten aanbod, omdat dit aanbod zich kan onderscheiden en hoger geprijsd kan worden en daarmee een eigen markt aanboort. De investeringskosten in de boot zullen hoger zijn naarmate de vergunningseisen strikter zijn (met name de eis van een 100 procent uitstootvrije boot kan toetreding afschrikken of uittreding stimuleren). Ook zijn de uittredingsbarrières onverminderd hoog (de mogelijkheden om een rondvaartboot te verkopen zijn niet groot). Vanwege deze zelfde soort drempels zullen incumbents ook niet ongebreideld doorgroeien en meer rondvaartboten kopen en in de vaart brengen.

Voor andere segmenten ligt dit niet anders. Ook voor andere dan de rondvaartboten worden de toetredingskosten als gevolg van de vergunningsvoorwaarden zo hoog dat er geen sprake zal zijn van ongebreidelde toetreding. Mogelijk dat wel (een deel van) de huidige illegale boten zullen (zal) toetreden. Daardoor zal de concurrentie echter niet toenemen (er is immers nu al concurrentie met de illegale boten). Wel zal de concurrentie eerlijker worden, omdat nu ook de illegaal varende reders aan dezelfde eisen moeten voldoen. De huidige illegale vaart zal namelijk niet aan alle eisen voldoen en betaalt vaak geen gemakkelijksretributie.

Sommige partijen vrezen dat openstelling van de markt zal leiden tot een sterke toename van het aantal bemande en onbemane sloepen die in handen zijn van zzp-achtige eigenaren. De kans daarop is echter klein als de vergunningseisen zo worden opgesteld dat alleen professionele partijen die bedrijfsmatig passagiers vervoeren toegang krijgen. Door de eis te stellen dat belasting en gemakkelijksretributie moeten worden betaald, er een verzekering moet worden afgesloten en er een SI-keuring en transponder moeten zijn, wordt voorkomen dat zzp-achtige aanbieders op grote schaal toetreden. Toetreding door eenmalig te investeren in een sloep die ook in 'plezier-sfeer' al rendeert ("ik heb lekker een bootje") en vervolgens tegen lage variabele kosten te opereren, wordt minder aantrekkelijk als de vaste kosten vanwege het voldoen aan vergunningseisen hoog zijn. Voor dit soort bedrijfjes zullen de rendementen laag zijn en bovendien erg onregelmatig (vooral op mooie zomerse dagen is er geld te verdienen), wat toetreding onaantrekkelijk maakt. Tegelijkertijd geldt dat zelfs als er ook papa-en-mama-bedrijfjes met één of twee sloepen toetreden, dat dat geen probleem hoeft te zijn. Kennelijk nemen deze bedrijfjes genoeg met een laag rendement, bijvoorbeeld omdat zij daarnaast ander betaald werk hebben.

een inschatting is op basis van o.a. het sterke commodity karakter van de rondvaartdienst (wat concurrentie makkelijker maakt, omdat het niet uitmaakt met welke aanbieder de passagier vaart) en de onduidelijkheid over de vergunningsvoorwaarden die de gemeente zou stellen bij een open stelsel. Uitgaande van weinig strikte voorwaarden (zoals ook voor de zittende aanbieders het geval is), zou toetreding eenvoudiger zijn.

⁵³ De gemeente onderschrijft dit, zie Notitie Passagiersvervoer te water, 2010, p. 4: "Het is niet waarschijnlijk dat, bij het loslaten van de vergunningsplicht, het aanbod van rondvaarten opeens veel groter zal worden – gegeven de schaarste van het aantal beschikbare ligplaatsen."

Meer in het algemeen geldt dat, als potentiële toetreding tot verlieslatende prijzen leidt, dit een transitieprobleem zal zijn. Reders moeten leren omgaan met de nieuwe situatie en gaandeweg de reactie van potentiële marktpartijen beter leren inschatten.

Toetreding is waarschijnlijker naarmate de winstgevendheid van de zittende aanbieders hoger is. De winstgevendheid is niet op basis van openbare informatie vast te stellen. De winstmarge in de rondvaartbranche is volgens eigen opgave “maximaal 10 procent”.⁵⁴ Op basis van openbare stukken die zijn gedeponereerd bij de Kamer van Koophandel is op te maken dat de meeste rondvaartrederijen er financieel gezond voorstaan met *current ratio's* van (ver) boven de 2 (bij een norm van 1,2-1,5) en een solvabiliteit van boven de 60 procent (bij een norm van 20-45 procent).⁵⁵

Overigens hoeft toetreding de winstgevendheid niet aan te tasten. Indien het relatieve gebrek aan concurrentie op de markt de incumbents minder efficiënt maakt (men hoeft minder op de kosten te letten dan bij een meer concurrerende markt), kan extra concurrentie ook leiden tot kostenverlagingen zonder dat de winstgevendheid wordt aangetast.

Of een open vergunningsstelsel leidt tot veel toetreding is dus maar de vraag. Waarschijnlijker is dat een dergelijk stelsel zal leiden tot substitutie van pleziervaartuigen en illegale passagiersvaartuigen naar legaal passagiersvervoer. Desalniettemin wordt door sommigen gesuggereerd dat een open vergunningsstelsel vanwege de ongebreidelde toetreding zal leiden tot dezelfde wantoestanden als destijds bij de deregulering van de Amsterdamse taximarkt. Box 5.2 laat zien dat die laatste vergelijking mank gaat.

Box 5.2: De vergelijking met de straattaxi gaat mank

De straattaximarkt is anoniemer dan het bedrijfsmatig passagiersvervoer. De kans om op straat en op een standplaats tweemaal dezelfde chauffeur te treffen is – zeker in een grote stad als Amsterdam – nihil. Voor toeristen is die kans nog kleiner, wat ze overal ter wereld een eenvoudige prooi maakt voor misbruik van informatieasymmetrie. Op straat neemt men de eerste taxi die in de rij staat of de eerste taxi die langskomt. Het is in zo'n situatie niet goed mogelijk om een bewuste keuze te maken voor een bepaalde taxi. Daardoor werkt het reputatiemechanisme te weinig en is er te weinig prikkel om kwaliteit te leveren en er in te investeren. Op het water kopen touroperators kaartjes in voor sightseeing rondvaarten. Op dat deel van de markt is met andere woorden sprake van *repeat customers*, en zal het reputatiemechanisme wel goed werken. Ook reissites en -gidsen kunnen voor aanlooptoeristen en dagjesmensen de kwaliteit inzichtelijk maken. Passagiers kunnen – als ze bereid zijn zich te verdiepen in de locaties van opstaplocaties van de reders – zelf bepalen welke reder zij kiezen en zij zijn daarmee minder afhankelijk van de toevallige volgorde in de rij bij standplaatsen of de toevallig voorbijrijdende taxi op straat. Gevolg van deze grotere transparantie is dat er bij het bedrijfsmatig passagiersvervoer veel minder snel een neerwaartse kwaliteitsspiraal zal plaatshebben dan bij straattaxi's het geval was.

Vervolg volgende pagina

⁵⁴ Dit percentage staat in een door de sector verzorgde presentatie bij de gemeente Amsterdam op 17 juli 2012.

⁵⁵ De *current ratio* is een indicator betreffende liquiditeit, en geeft de verhouding tussen de activa welke op korte termijn in geld zijn om te zetten en de verplichtingen die op korte termijn moeten worden voldaan. De solvabiliteit betreft de mate waarin een onderneming kan voldoen aan haar financiële verplichtingen aan de verschaffers van vreemd vermogen, en is gelijk aan de mate waarin de onderneming met eigen middelen is gefinancierd ((Eigen vermogen/Totaal vermogen) maal 100 procent).

Daarnaast zijn de toetredingsbarrières tot het bedrijfsmatig passagiersvervoer hoger dan bij straat-taxi's. Toegang tot de straattaxi vergt slechts een rijbewijs, (lease)auto en taxipas, terwijl er voor bedrijfsmatig passagiersvervoer veel meer nodig is: een boot die aan allerlei vergunningseisen moet voldoen, een exploitatie- en ligplaatsvergunning en een vaarbewijs. Uittredingsbarrières zijn hoger bij bedrijfsmatig passagiersvervoer omdat de tweedehandsmarkt voor boten – zeker voor rondvaartboten – minder breed is dan die voor auto's. Er zijn bovendien meer beroepen waarbij je een rijbewijs kunt gebruiken dan waarbij je een vaarbewijs inzet. Vanwege de hogere toe- en uittredingsbarrières zal het loslaten van het volumebeleid (in combinatie met strikte vergunningsvoorwaarden) bij het bedrijfsmatig passagiersvervoer niet leiden tot ongebreidelde toetreding, terwijl het loslaten van het vergunningsstelsel bij de straattaximarkt wel leidde tot veel toetreding.

Een open vergunningsstelsel zal ook niet betekenen dat de exploitatievergunningen die op de onderhandse markt voor vele tienduizenden euro's gekocht zijn, waardeloos worden, zoals dat wel het geval was bij het afschaffen van het vergunningsstelsel op de taximarkt. Op de markt voor bedrijfsmatig passagiersvervoer blijft immers ook na de openstelling van de markt een vergunningsstelsel bestaan, waarbij de vergunningseisen al te veel toetreding onwaarschijnlijk maken. De onderhands verkregen vergunningen worden met het open vergunningsstelsel mogelijk wat minder waard, maar zeker niet waardeloos. Bovendien zullen in de transitiefase naar strengere vergunningseisen mogelijk ook incumbents uittreden, wat de waarde van de resterende vergunningen verhoogt.

Bron: SEO Economisch Onderzoek

5.3 Ligplaatsen en steigerlocaties

Naast de allocatie van exploitatievergunningen is voor de werking van de markt van bedrijfsmatig passagiersvervoer ook van belang hoe de ligplaatsen en locaties die geschikt zijn voor het op- en afstappen van passagiers (in het vervolg aangeduid als steigers) worden gealloceerd. Zo is het ook denkbaar de exploitatievergunning te schrappen, maar de vergunningsplicht voor de ligplaats te handhaven. De schaarste aan ligplaatsen wordt dan het regulerend mechanisme. In de Notitie Passagiersvervoer te water (2010, p. 12) ziet de gemeente de volgende voordelen van deze optie:

- Ruimte voor nieuwe initiatieven en innovatie in het toeristisch aanbod;
- Er komt capaciteit vrij om andere zaken beter te handhaven;
- Door de schaarste aan ligplaatsen zal het niet veel drukker worden;
- Er komt een einde aan een regeling die niet goed regelt.

Belangrijk nadeel van deze optie is dat het loslaten van de exploitatievergunning ook betekent dat er geen eisen meer aan de exploitatie kunnen worden gesteld, waaronder het uitstootvrij varen, veiligheidseisen en het heffen van gemakheidsretributie.

De beste optie om de publieke belangen te borgen is het aanbrenge van een duidelijker onderscheid tussen op- en afstapplaatsen enerzijds en ligplaatsen anderzijds. Op dit moment bestaat dit onderscheid al wel, maar is de grens tussen op- en afstapplaatsen en ligplaatsen op veel plekken toch diffuus. De nachtligplaatsen (parkeren) worden gereguleerd met de ligplaatsvergunning. Soms kan de ligplaats ook op dezelfde plek gesitueerd zijn. Zo hebben rondvaartboten in het centrum vaak de steiger die als afvaartlocatie wordt gebruikt, als ligplaats.

Steigers: openbaar en niet om te blijven liggen

SEO Economisch Onderzoek adviseert om een duidelijker onderscheid te hanteren tussen op- en afstapplaatsen en ligplaatsen. De steigers op A-locaties in de grachten zouden alleen gebruikt mogen worden door vergunde boten om kort af te meren om passagiers op- en af te laten stappen. Alle steigers, ook degene die niet op A-locaties liggen, worden verboden als ligplaats. Net zoals de tram ook niet bij de halte geparkeerd staat aan het eind van de dienst, maar naar de remise gaat, zou dat ook voor boten moeten gelden (zowel bedrijfsmatig passagiersvervoer als andere boten). De steigers op aangewezen A-locaties zijn alleen bedoeld voor vergunde boten. Op die manier krijgen onvergunde boten een prikkel om aan de eisen te voldoen en een exploitatievergunning aan te vragen. Door deze steigers op A-locaties niet toegankelijk te maken voor pleziervaart wordt dit segment niet gestimuleerd om verder te groeien.⁵⁶ Indien alle vergunde boten via een transponder herkenbaar zijn (zie box 5.1), kan dit verbod relatief eenvoudig worden gehandhaafd.

Het verbod om aan steigers te parkeren, geldt in het ideaalplaatje – net als nu het geval is – ook voor pleziervaart en andere boten. Zonder een dergelijk verbod fungeren de steigers immers toch als ligplaatsen. Een uitzondering op dit verbod geldt – ook nu al – voor steigers die bij woonhuizen horen en die voor pleziervaart worden gebruikt.

Door parkeren aan steigers te verbieden komt ruimte vrij om openbare op- en afstapplaatsen voor vergunde boten te creëren. Bovendien komt dit de veiligheid ten goede omdat de ‘geparkeerde’ boten nu de doorvaart bemoeilijken. Indien blijkt dat er te weinig steigers zijn, dient het aantal ligplaatsen binnen de grachten beperkt te worden om ruimte te creëren voor meer (openbare) op- en afstapplaatsen.

De steigers die op dit moment exclusief door reders worden gebruikt zouden idealiter weer openbaar toegankelijk moeten worden voor alle vergunninghouders. Alleen dan is immers sprake van een gelijk speelveld tussen de reders. Dit zal naar verwachting enige tijd kosten wegens historisch opgebouwde rechten of de perceptie dat die bestaan (zie paragraaf 5.4 voor een transitiepad). Uiteraard is het voor reders met een exclusieve steiger gemakkelijk om een eigen steiger, met bijvoorbeeld een kassahuisje te hebben. Het is echter niet noodzakelijk om een ‘eigen’ steiger te hebben. Tickets kunnen echter ook aan boord worden verkocht (ook hier gaat de vergelijking met de tram op).

Voor een effectieve werking van de markt voor bedrijfsmatig passagiersvervoer te water is het essentieel dat er voor vergunde boten voldoende openbare steigers op A-locaties beschikbaar komen. Als dat niet het geval is, blijft er immers een slot op de markt zitten.

Het realiseren van openbare steigercapaciteit sluit aan bij het Steigerplan. Het plan is bedoeld om in het stadsdeel Centrum meer afmeerlocaties te realiseren die voor iedereen (dus niet alleen voor vergunde boten) vrij beschikbaar zijn voor direct in- en uitstappen of goederenvervoer. Het is niet geheel in lijn met de ontwikkeling van het Stationseiland en de Rode Loper (van het Centraal Station (CS) naar de Dam en verder). In het kader daarvan wordt het water voor het CS en bij het Damrak opnieuw ingedeeld (en verruimd). Het is de bedoeling om alle steigers in eigendom van

⁵⁶ Uiteraard kan de gemeente daarnaast ook openbare steigers op andere locaties in stand houden of realiseren die ook voor de pleziervaart toegankelijk zijn.

de gemeente te houden en voor de Sint-Nicolaaskerk openbare steigercapaciteit te realiseren voor op- en afstap. Borden en huisjes van reders zullen daar worden niet toegestaan, omdat dit te veel uitstraalt dat de steiger niet openbaar is maar van een bepaalde reder. Tegelijk zijn er bij het Statioonseiland ook plannen voor langdurige verhuur van kades en steigers exclusief voor reders die in dit gebied nu ook exclusieve steigers hebben. Op dit moment is nog niet duidelijk welke rechten deze reders hebben ten aanzien van de steigers rond het CS en die zij nu exclusief in gebruik hebben.

Voorts is aan te bevelen één afmeerlocatie te maken met op- en afstap voor groepen toeristen die met een touringcar komen. De bussen kunnen desgewenst geparkeerd worden tijdens de rondvaarttocht. LA Group (2008) noemt dit een touringcarterminal. Deze afmeerlocatie is van de gemeente en is vrij beschikbaar voor alle vergunde vaartuigen van reders die hier groepen passagiers die met een touringcar aankomen, willen ophalen. Dit scheelt overlast van touringcars in de rest van stad en maakt het realistischer om touringcars op het Damrak te verbieden (wat nu het plan is).

Ligplaatsen: geen vergunningen meer, maar voldoende ligplaatsen met locatie-specifieke prijs

SEO Economisch Onderzoek adviseert om de ligplaatsvergunning af te schaffen. Dat zal niet meteen kunnen, gezien alle nu reeds uitgegeven ligplaatsvergunningen die vaak ook in bestemmingsplannen zijn opgenomen. Deze situatie is niet van vandaag op morgen gewijzigd. Na een redelijke overgangstermijn is dat echter wel mogelijk. Het eindbeeld is dat elk vaartuig voor bedrijfsmatig passagiersvervoer een individueel geprijsde vaste ligplaats heeft, waarbij de aan de gemeente te betalen vergoeding voor die ligplaats afhankelijk is van de (waarde van) de locatie.

Dit kan alleen als de gemeente zorgt dat er voldoende ligplaatsen beschikbaar zijn. De gemeente creëert daarom op rustiger locaties aan de randen van de stad buitenhavens met ligplaatsen waar reders kunnen liggen (een optie is onder meer de Dijkgracht-Oost). Voor de reders die in de binnenstad willen blijven liggen, zullen fors hogere prijzen worden gerekend dan in deze buitenhavens. Als prijsinstrument zou bijvoorbeeld gedacht kunnen worden aan huur. Eerst zal echter uitgezocht moeten worden welk prijsinstrument juridisch het best past.

Het ligplaatsvergunningstelsel moet worden afgeschaft, omdat het de exploitatievergunningverlening doorkruist. Als het exploitatievergunningstelsel open wordt, maar het door het ligplaatsvergunningstelsel alsnog op slot gaat, kan de nieuwe marktordening immers niet effectief werken. Bovendien is het binnen het huidige ligplaatsvergunningstelsel niet goed mogelijk is om de schaarste van de ligplek te beprijzen. Daardoor hebben incumbents met een ligplaatsvergunning in de (binnen)stad een zeer aantrekkelijke plek, zonder dat de voor de waarde daarvan hoeven te betalen. Om een gelijk speelveld te krijgen, is het nodig dat reders die bedrijfsmatig passagiers vervoeren allen een ligplaats van gelijksoortige prijs-kwaliteitverhouding kunnen hebben (waarbij kwaliteit in belangrijke mate door de locatie wordt bepaald).

Integraal beleid

Het steiger- en ligplaatsenbeleid vereist een integrale aanpak over de gehele stad, omdat een verbod op de ene plek leidt tot verschuiving van problemen naar een andere plek. Er is dus, meer

dan nu het geval is, afstemming nodig tussen stadsdelen om tot een consistent steiger- en ligplaatsenbeleid te komen.

Omdat pleziervaart buiten het bestek van dit onderzoek valt, worden geen beleidsconclusies getrokken voor de pleziervaart. Wel is duidelijk dat de gemeente expliciet moet overwegen hoe de ordening van ligplaatsen van de pleziervaart moet worden aangepast om het beleid voor bedrijfsmatige passagiersvaart niet te doorkruisen.

5.4 Transitiepad

Om de in paragraaf 5.2 geschetste ideaaltypische marktordening (open exploitatievergunningstelsel) te realiseren is het niet nodig om de Verordening op het binnenwater 2010 aan te passen. Op grond van de huidige VOB is het immers al mogelijk om aan marktpartijen (toetreders en ook incumbents) strengere eisen op te leggen. In artikel 1.2.6 staat namelijk dat aan een vergunning voorschriften en beperkingen kunnen worden verbonden ter bescherming van het belang of de belangen in verband waarmee de vergunning of de ontheffing is vereist. Dat betekent dat de gemeente aan vergunningen eisen, zoals in box 5.1 zijn genoemd, kan verbinden om bepaalde beleidsdoelstellingen te behalen. Zaak is wel dat de gemeente dan duidelijke beleidsdoelstellingen formuleert die vertaald kunnen worden in een set vergunningseisen (paragraaf 5.4.1). Op grond van de VOB is het tevens mogelijk om wijzigingen aan te brengen in de voorwaarden van reeds uitgegeven exploitatievergunningen. In artikel 1.2.8 staat dat een reeds uitgegeven vergunning kan worden ingetrokken of gewijzigd indien “op grond van een verandering van omstandigheden of inzichten intrekking of wijziging nodig is vanwege een belang, of de belangen ter bescherming waarvan de vergunning of ontheffing is vereist.” De gewijzigde omstandigheid is de toegenomen schaarste op de Amsterdamse grachten. Daarbij is het inzicht ontstaan dat de huidige ordening niet effectief en niet efficiënt is (hoofdstuk 3), en dat daarom een nieuwe ordening noodzakelijk is om de beleidsdoelstellingen te halen.

Het transitiepad richting een open vergunningstelsel gaat dus ‘eenvoudigweg’ via de huidige VOB. Wel kan het nodig zijn om ten aanzien van specifieke vergunningseisen een transitiepad af te spreken met de branche. Een voorbeeld daarvan zou een eis van 100 procent uitstootvrije aandrijving zijn voor alle vergunninghouders (zie box 5.1). Van toetreders wordt dit al geëist; voor bestaande gevallen die hieraan nog niet voldoen kan een overgangperiode worden afgesproken waarbij deze boten na 2015 (als alle rondvaartboten minimaal op CCR3-niveau moeten zitten) nog een nader te bepalen aantal jaar krijgt om de overgang naar 100 procent uitstootvrij te realiseren. Om een redelijke overgangstermijn te waarborgen, zou daarbij gedifferentieerd kunnen worden naar boten die recent een nieuwe CCR3-motor hebben aangeschaft en boten die nog niet aan de eisen voldoen of al langer geleden aan de eisen voldeden.

Een nieuwe marktordening zal pas zijn vruchten af kunnen werpen als de huidige marktmacht als gevolg van exclusieve steigers op A-locaties en het tekort aan openbare steigers wordt aangepakt. In de vorige paragraaf is beschreven dat het nodig is om:

- Een verbod in te stellen om de steigers als ligplaats te gebruiken (voor alle boten met uitzondering van de steigers die bij woonhuizen horen en die voor pleziervaart worden gebruikt);

- Voldoende openbare op- en afstapsteigers te realiseren die alleen toegankelijk zijn voor vergunde boten;
- Idealiter een verbod in te voeren op exclusieve steigers die alleen toegankelijk zijn voor een bepaalde reder⁵⁷;
- De ligplaatsvergunning af te schaffen;
- Op termijn voor elk vaartuig voor bedrijfsmatig passagiersvervoer te eisen dat het een individueel geprijsde vaste ligplaats heeft, waarbij de aan de gemeente te betalen vergoeding afhankelijk is van de (waarde van) de locatie;
- Extra ligplaatsen op minder drukke plaatsen (buitenhavens) te bouwen zodat er genoeg vaste ligplaatsen beschikbaar komen.

De transitie naar dit ideaalplaatje wordt beschreven in paragraaf 5.4.2. Om de overgang van de nieuwe ordening mogelijk te maken, dient de overheid maatregelen te nemen op het gebied van handhaving (paragraaf 5.4.3), vergroening (paragraaf 5.4.4) en het verhalen van onderhoudskosten op gebruikers (paragraaf 5.4.5). In de nieuwe ordening dienen daar waar incumbents bevoorrechte posities ten aanzien van beleidsproces hebben, deze posities te worden afgebouwd (paragraaf 3.5.1).

5.4.1 Naar actuele en SMART-beleidsdoelstellingen, ook ten aanzien van pleziervaart

Er zijn momenteel geen duidelijke beleidsdoelen geformuleerd, althans deze zijn niet zodanig gespecificeerd dat zij sturend zijn naar een bepaalde marktordening. De toegenomen schaarste van de (milieugebruiks)ruimte vraagt om expliciet en SMART-geformuleerde beleidsdoelen en een consistent en integraal beleid ten aanzien van alle gebruikers van deze schaarse ruimte. Afrekenbare beleidsdoelen ontbreken echter op dit moment en ook is het beleid niet horizontaal consistent en niet integraal. Daardoor zijn geen afwegingen te maken tussen de belangen van de drie groepen gebruikers: woonboten, bedrijfsmatig passagiersvervoer en pleziervaart.

Onderdeel van het actualiseren van de beleidsdoelstellingen is het ontwikkelen van beleid ten aanzien van de pleziervaart. In paragraaf 4.3 werd geconcludeerd dat de pleziervaart op de een of andere manier ingeperkt dient te worden. De pleziervaart regulering is erg complex, omdat men dat als inbreuk op het vrije gebruik van publieke ruimte zal ervaren en omdat de bevoegdheden versnipperd zijn (stilliggen valt onder het stadsdeel en varen onder de Centrale Stad; zie hierna). Dat maakt ook handhaving erg complex (de spontane naleving van eventuele extra voorschriften zal gering zijn). Een voor de hand liggende mogelijkheid is wel om het geld dat betaald moet worden voor de jaarsticker (voor een boot van 5 meter € 146,75 per jaar) of de dagsticker sterk te verhogen zodat het meer in lijn ligt met de kosten van een parkeervergunning in het centrum (circa € 320 per jaar).⁵⁸ Dat verhoging van het tarief voor een jaarvignet kan helpen om het aantal pleziervaartuigen te beperken, blijkt uit het feit dat het aantal verkochte jaarvignetten van 2010 op 2011 afnam als gevolg van een tariefsverhoging van circa 60 procent. Indien het tarief nog verder verhoogd wordt, zal dat een groter remmend effect hebben.

⁵⁷ Alleen indien deze ideaaltypische situatie juridisch niet haalbaar blijkt, is een second best strategie het afkomen van de schaarstepremie op deze exclusieve steigers.

⁵⁸ Blijkens de Kadernota 2013 (gepubliceerd op 15 mei 2012, waarover dit najaar wordt besloten) overweegt de gemeente al om de tarieven te verhogen. Op p. 78 staat €1,2 miljoen extra aan binnenhavengeld voor de pleziervaart moet worden gerealiseerd (in 2010 was dit €1,06 miljoen; zie tabel 2.3).

Op dit moment staat de bestuurlijke versnippering het ontwikkelen van integraal beleid in de weg. Het varen valt onder de Centrale Stad, het stilliggen/stilstaan onder de 7 stadsdelen (tot 2009 waren dat er zelfs 14) en een belangrijk deel van de uitvoering is uitbesteed aan Waternet (maar niet door alle stadsdelen). Tegen die achtergrond is een effectievere interne gemeentelijke afstemming noodzakelijk alvorens er een besluit kan worden genomen over beleidsdoelen betreffende bedrijfsmatige passagiersvaart en pleziervaart.

De gang van zaken bij de uitbreidingsronde van 2006 laat zien dat vanwege het feit dat stadsdelen en de Centrale Stad het oneens waren, er overhaast beleid tot stand kan komen. Zo was stadsdeel Centrum gekant tegen de uitbreiding van het aantal exploitatievergunningen, omdat er nog te weinig geregeld was met de ligplaatsen. De uitbreiding ging toch door en heeft ertoe geleid dat er nu nog steeds reders zijn die wel een exploitatievergunning maar geen ligplaatsvergunning hebben. Sommige stadsdelen hebben vrij makkelijk ‘uitzicht’ gegeven op een vergunning hetgeen ze achteraf niet bleken te kunnen waarmaken. Als het beleid minder versnipperd tot stand komt, kan dit beter voorkomen worden.

Een manier om de samenwerking tussen alle bestuursorganen te bevorderen, is bijvoorbeeld het centraliseren van het beleid en/of het benoemen van een waterregisseur die de verbindende factor tussen verschillende organisaties is alsmede probleemeigenaar.

5.4.2 Naar openbare steigers en genoeg ligplaatsen

Om naar een effectief werkend open vergunningsstelsel te komen, is het nodig ook bij de ligplaatsen en steigers de sloten van de markt af te halen. De overgang naar louter openbare steigers voor vergunde boten te komen, zal niet zonder slag of stoot gaan. Incumbents die op dit moment exclusief een steiger gebruiken, zullen zich hoogstwaarschijnlijk verzetten. Ook het feit dat zij hun boten niet langer aan de steigers mogen laten liggen zal op verzet stuiten. Voor een goede marktordening is dit echter wel essentieel.

Alleen in het geval de steigers die nu exclusief door een bepaalde reder worden gebruikt, om juridische redenen niet openbaar toegankelijk kunnen worden gemaakt, zou een alternatief zijn – dat dus uitdrukkelijk een second best optie is – om de schaarstepremie ervan zoveel mogelijk af te romen via verhoging van huur, erfpacht of precario. Daarbij zou de schadevergoeding die de rederijen hebben gekregen om te compenseren voor de overlast van de aanleg van de Noord-Zuidlijn als uitgangspunt kunnen gelden. In hoeverre dat mogelijk is, vereist aanvullend onderzoek, omdat de huidige regelingen nog niet geïnventariseerd zijn.

Er zijn in de transitie dan drie stappen die genomen dienen te worden:

- De eerste stap is een inventarisatie van eigendoms- en gebruiksrechten van steigers en constructies zoals kassahuisjes op de kades. De huidige marktordening wordt gekenmerkt door onduidelijke eigendoms- en gebruiksrechten. Als gevolg daarvan betalen sommige reders precariobelasting of huur voor het gebruik van steigers en de rest niks. De juridische onduidelijkheid staat een transitie naar een nieuwe ordening in de weg. Het is daarom belangrijk om van alle steigers vast te stellen of de steiger legaal of illegaal is, wie de eigenaar is (de gemeente of de reder), welke vergoeding de gemeente als eigenaar van het water en de kade kan vragen en welke steigers kunnen worden vrijgegeven voor openbaar gebruik. Vervolgens dient een redelijke termijn te worden vastgesteld waarin de steigers die nu exclusief gebruikt worden, weer openbaar worden voor alle vergun-

ninghouders. Gedacht kan worden aan een periode van een of twee jaar.

Dat deze inventarisatie geen sinecure zal zijn, blijkt uit het feit dat dit in het verleden eerder is geprobeerd maar niet succesvol was en uit het feit dat bij het Stationseiland nog altijd geen duidelijkheid bestaat over de eigendoms- en gebruiksrechten.

- De tweede stap is te inventariseren of met het openbaar maken van de huidige steigers en de reeds in aanbouw zijnde steigers voldoende capaciteit ontstaat. Als er onvoldoende ruimte vrij- en bijkomt, dient steigercapaciteit te worden bijgebouwd. Geschikte locaties kunnen bijvoorbeeld worden gecreëerd door op A-locaties (in de binnenstad) niet meer toe te staan dat de pleziervaart aanlegt. Het zal sowieso nodig zijn om tijdelijke openbare steigerlocaties te vinden, omdat het uitpluizen van eigendoms- en gebruiksrechten van bestaande steigers en het openbaar maken daarvan tijd – enige jaren – zal kosten.
- Parallel aan deze inventarisatie van op- en afstaplocaties (steigers) is het van belang te inventariseren hoeveel ligplaatsen men tekort komt doordat er geen boten meer aan de steigers mogen blijven liggen. Vervolgens zullen ligplaatsen gecreëerd moeten worden aan de randen van de stad waar het minder druk is, zodat er genoeg plekken beschikbaar zijn.

5.4.3 Naar effectievere handhaving

Elke marktordening, en dus ook de in dit rapport geadviseerde marktordening, start met effectieve handhaving. Op dit moment is de handhaving niet effectief. Te veel watergebruikers overtreden de regels (denk alleen maar aan het omvangrijke illegale bedrijfsmatige passagiersvervoer, de illegale steigers en de vele klachten over geluidsoverlast).

Een manier om de handhaving effectiever te maken, is het verhogen van de sancties. Watergebruikers maken een afweging van de kosten van een overtreding (pakkans \times boete) en de baten ervan. Omdat men de pakkans zeer laag inschat, zijn er te veel overtredingen. Om de pakkans te verhogen, is meer en striktere handhaving *op het water* nodig. Omdat dergelijk handhaving duur is (boten kosten relatief veel geld en de arboregels verhogen de uitvoeringskosten), is het ook aan te raden om met buitengewoon opsporingsambtenaren (BOA's) meer vanaf het land te handhaven.

Behalve het verhogen van de pakkans, kan het ook een optie zijn om de straffen te verhogen. Dat kan in theorie door een hogere boete of een nog afschrikwekkender middel als de inbeslagname van een onvergunde boot of de intrekking van een vergunning of vaarbewijs. Illegale taxi's (snorders) riskeren ook inbeslagname van hun auto en van automobilisten die zich misdragen kan hun rijbewijs worden ingenomen. Juristen betwijfelen of fors hogere boetes mogelijk zijn (de hoogte van strafrechtelijk opgelegde boetes kan de gemeente niet zelf bepalen en de bedragen van bestuurlijke boetes zijn laag). Ook is het volgens geraadpleegde juristen niet mogelijk om een onvergunde boot in beslag te nemen, omdat er geen formele wet aan ten grondslag ligt (bij snorders is dat wel het geval). Vergunning (tijdelijk) intrekken bij overtreding van de voorschriften is mogelijk, maar heeft geen effect op illegaal passagiersvervoer. Een juridisch haalbare sanctie zou de dwangsom kunnen zijn. Na een eerste geconstateerde overtreding, kan bij elke volgende geconstateerde overtreding een dwangsom worden verbeurd. Uiteraard werkt dit alleen als er een gereede pakkans is.

Als een (vergunde) boot tegen de vergunningsvoorwaarden in, te veel geluid produceert, te lang is of te veel vervuilende stoffen uitstoot, zou de vergunning (tijdelijk) ingetrokken kunnen worden. Voor bedrijfsmatig passagiersvervoer betekent dit een inkomensderving, wat ongeoorloofd ge-

drag zal terugdringen. Op dit moment is het ook al mogelijk om de vergunning (tijdelijk) in te trekken⁵⁹, maar gebeurt het nooit.

Voorts is het nodig dat de handhaving wordt verbeterd door aanpassing van onduidelijke regels (door de introductie van heldere beslisriteria in de regels) en door een helder en sluitend mandaat voor Waternet.

De naleving van de regels kan gestimuleerd worden door effectieve publieksvoorlichting. Klanten weten niet of er sprake is van legale of illegale verhuur. Vanuit de vraagkant is er dus nagenoeg geen prikkel voor aanbieders om legaal (met vergunning) te varen. Meer publieksvoorlichting kan helpen om illegaliteit te verkleinen, maar zal niet afdoende zijn (effectievere handhaving blijft de first best optie). Reders met vergunde boten hebben natuurlijk zelf een prikkel om informatie aan de markt te verschaffen over (il)legaliteit (maar doen dat niet). Daarnaast lijkt hier ook een rol voor de overheid want die heeft immers zelf het onderscheid tussen illegaal en legaal in het leven geroepen. Passagiers vragen niet om vergunningen, omdat zij de perceptie hebben dat het voor hen geen verschil maakt of ze in een vergunde dan wel een onvergunde boot zitten. Dat betekent dat de publieksvoorlichting niet alleen moet aangeven dat er onderscheid bestaat tussen legale en illegale boten, maar ook wat dat in termen van veiligheid en milieu⁶⁰ inhoudt. Pas als passagiers zien dat het voor hen voordeliger is om een vergunde boot te varen, zullen zij op vergunningen gaan letten. Als publieksvoorlichting helpt om naleving te bevorderen, vereenvoudigt dit de handhaving.

5.4.4 Naar een groenere vloot

Op dit moment ziet het ernaar uit dat de gemaakte milieufspraken niet gehaald gaan worden (dit blijkt uit het gesprek van 25 april 2012 van wethouder Wiebes met de directies van de vier grote rondvaartrederijen). Indien in een openvergunningstelsel wordt gekozen voor de eis dat elke vergunninghouder 100 procent uitstootvrij is (zie box 5.1), dan is de weg nog veel langer. Dat betekent dat nagedacht moet worden over sterkere prikkels om te vergroenen. Het Bureau Luchtkwaliteit heeft nu voor ongeveer € 1 miljoen subsidies beschikbaar om te vergroenen, maar hier wordt echter nauwelijks gebruik van gemaakt. Subsidies hebben dus niet het gewenste effect en zijn economisch bovendien niet efficiënt. Mogelijke prikkels voor vergroening zijn:

- Extra ligplaatsen en extra op- en afstapplaatsen voor milieuvriendelijke boten (100 procent uitstootvrij);
- Van 1 april tot 1 oktober mogen in het weekend (de drukste dagen van de week) alleen 100 procent uitstootvrije vaartuigen door de Prinsengracht. Na 5 jaar geldt dat voor alle dagen;
- Op grachten waar de milieubelasting het zwaarst is, alleen vaartuigen toelaten voor vaartuigen die 100 procent uitstootvrij zijn;
- Om het halen van milieudoelstellingen te versnellen, kan de gemakkelijheidsretributie gedifferentieerd worden naar milieuprestatie. Nu is deze heffing hetzelfde voor een boot met een vervuilende, oude diesel als voor een boot met een elektrische motor.

⁵⁹ Zo staat in de in juli 2012 afgegeven vergunningen dat de vergunning kan worden ingetrokken als de vergunninghouder niet overeenkomstig de voorschriften en gemaakte afspraken wordt gehandeld).

⁶⁰ Probleem daarbij is wel dat een deel van de vergunde boten milieuvriendelijker is dan illegaal varende boten.

5.4.5 Naar het verhalen van kosten op gebruikers

Zoals in paragraaf 4.1.4 werd geconcludeerd dient de overheid het initiatief en de coördinatie op zich te nemen bij onderhoud van waterwegen, kades, steigers etc. Dat doet de gemeente nu al en betaalt deze onderhoudskosten uit de algemene middelen. Op zich is dat laatste economisch gezien niet noodzakelijk.

De mate van herverdeling is een politieke keuze, die de gemeente expliciet zou moeten maken. Indien wordt besloten om minder her te verdelen van belastingbetalers naar reders en andere gebruikers van de grachten, dient de gemeente uit te werken hoe de kosten kunnen worden verhaald op gebruikers van de grachten. Daartoe is het nodig om de onderhoudskosten van de infrastructuur en inkomsten (leges, gemaklijksretributie, etc.) inzichtelijk te maken (tabel 2.3 in paragraaf 2.3.1 geeft een indicatie van kosten en inkomsten over 2010).

Een mogelijkheid om de onderhoudskosten te kunnen verhalen is het verhogen van de gemaklijksretributie. Op die manier betalen de schepen met de meeste passagiers ook het meest. Dat een verhoging mogelijk is, blijkt uit box 5.3.

Box 5.3: Er is juridisch gezien ruimte om de gemaklijksretributie te verhogen

De gemaklijksretributie is gebaseerd op artikel 229, eerste lid onder c, van de Gemeentewet. Voor deze retributie is het sinds 1 januari 1995 niet langer vereist dat de tarieven zo worden vastgesteld dat de baten van de rechten niet uitgaan boven te geraamde kosten, oftewel is de eis van “maximaal kostendekkend” *niet* gesteld.⁶¹ Die eis is toentertijd verlaten omdat gemeenten in de praktijk bij deze voorzieningen veelal niet goed of onmogelijk konden aangeven welke kosten aan de desbetreffende gemaklijksretributies moesten worden toegerekend.

De gemaklijksheid moet wel profiteren van de door de gemeente tot stand gebrachte of in stand gehouden voorzieningen. De gemeente moet in het kader van de gemaklijksrechten dan (slechts) aantonen dat ter zake (directe of indirecte) kosten bestaan. Zij hoeft niet aan te geven welk bedrag van de met de voorziening gemoeide lasten is toe te rekenen aan de te belasten gemaklijksheid.⁶²

Bij een besluit tot *verhoging* van het tarief van de gemaklijksretributie, is de eis van kostendekkendheid derhalve eveneens niet gesteld. Het bestuur moet zich bij dit besluit echter wel houden aan de algemene beginselen van behoorlijk bestuur, zoals het gelijkheidsbeginsel en het verbod van willekeur. Er mag bijvoorbeeld geen wanverhouding bestaan tussen de hoogte van de retributie en het profijt van de belanghebbenden van de voorzieningen.⁶³ De rechten moeten zich verder richten naar de kosten, de omvang, de aard en de mate van gebruik van de tegenprestatie van de gemeente (heffingsdifferentiatienorm).⁶⁴ De verhoging van de tarieven zal derhalve uitdrukkelijk aan die eisen moeten voldoen.

Bron: Informatie van juridisch adviseurs van de gemeente

⁶¹ Artikel 229b Gemeentewet.

⁶² HR 24 januari 2003, Belastingblad 2003/401.

⁶³ Zie Hof 's-Hertogenbosch 29 april 2003, Belastingblad 2003/1049.

⁶⁴ Losbladige Lokale belastingen en milieuheffingen, commentaar artikel 229 Gemeentewet en de daar genoemde literatuur.

Literatuur

- ECN (2008). Schone rondvaart Amsterdam, Een verkenning van technische en beleidsmatige mogelijkheden. Rapport ECN-E--08-083, November 2008.
- Gemeente Amsterdam (2012). Bestemmingsplan Water, Toelichting. Gemeente Amsterdam, stadsdeel Centrum, mei 2012.
- Gemeente Amsterdam (2012). Collegebesluit inzake exploitatievergunningen passagiersvaart. Gemeente Amsterdam, Wethouder Gehrels, 11 juli 2012.
- Gemeente Amsterdam (2012). Bespreking Uitstoot rondvaart onderzoek Tauw, GGD en gesprek rederijen 25 april 2012. 7 juni 2012.
- Gemeente Amsterdam (2012). Amsterdam in cijfers 2011, hoofdstuk 11. Sport en Recreatie. Gemeente Amsterdam, Dienst Onderzoek en Statistiek, 2010.
- Gemeente Amsterdam (2012). Waterkansenkaart en programma Vlot en plezierig varen, Ter bespreking en ter kennisneming voor de commissievergadering van 19 april 2012. Gemeente Amsterdam, Raadscommissie voor Economische Zaken, Bedrijfsvoering en Inkoop, Bedrijven en Deelnemingen, Personeel en Organisatie, Dienstverlening, Luchthaven, Dierenwelzijn, Waterbeheer. 19 april 2012.
- Gemeente Amsterdam (2010). Drukke op de Prinsengracht 2009/2010. Gemeente Amsterdam, Dienst Onderzoek en Statistiek, in opdracht van Stadsdeel Centrum.
- Gemeente Amsterdam (2010). Notitie Passagiersvervoer te Water, Een ambtelijke notitie voor de discussie over de uitgifte van nieuwe exploitatievergunningen voor passagiersvervoer over water. Gemeente Amsterdam, Dienst Binnenwaterbeheer, 6 december 2010.
- Gemeente Amsterdam (2010). De wateragenda: hoe benutten we de mogelijkheden van het Amsterdamse vaarwater optimaal? Gemeente Amsterdam, Dienst Binnenwaterbeheer, 8 januari 2010.
- Gemeente Amsterdam (2008). Steigerplan in de Amsterdamse binnenstad. Gemeente Amsterdam, Stadsdeel Centrum, Sector Openbare Ruimte, Afdeling Rayonmanagement/Beleid. Vastgesteld door het dagelijks bestuur op dinsdag 22 januari 2008.
- Gemeente Amsterdam (2008). Uitwerkingsbesluit Doorvaartprofielen. Gemeente Amsterdam, Dienst Binnenwaterbeheer, Sector Nautische Zaken.
- Gemeente Amsterdam (2007). Evaluatie Beleid voor pleziervaart. Gemeente Amsterdam, Dienst Binnenwaterbeheer, april 2007.
- Gemeente Amsterdam (2007). Nota Passagiersvervoer te Water. Gemeente Amsterdam, Dienst Binnenwaterbeheer, maart 2007.
- Gemeente Amsterdam (2005). Besluit Uitbreiding bedrijfsmatig passagiersvervoer op het water in Amsterdam (inclusief notitie). 1 november 2005
- Gemeente Amsterdam (2005). Besluit Intrekking nuancering volumebeleid. 19 oktober 2005
- Gemeente Amsterdam (2005). Woonlasten woonbootbewoners Amsterdam, Dienst Onderzoek en Statistiek, D. Beckers et al., oktober 2005.
- Gemeente Amsterdam (2004). Drukke op het Water? Samenvatting van de onderzoeksresultaten. Gemeente Amsterdam, Binnenwaterbeheer Amsterdam, januari 2004.
- Gemeente Amsterdam (2004). Amsterdamse wateren veelzijdig gebruikt, Fact sheet no. 5, Dienst Onderzoek en Statistiek/Binnenwaterbeheer Amsterdam, oktober 2004.

- Gemeente Amsterdam (1991). Besluit problematiek naar aanleiding van toenemend toeristisch waterverkeer, 17 december (inclusief Notities van de hand van de rondvaartcommissie en van de hand van de burgemeester).
- Gemeente Amsterdam (1990). Notitie volumebeleid rondvaartboten, 10 september.
- Gemeente Amsterdam (1986). Besluit voortzetting volumebeleid, 30 september (inclusief Notitie volumebeleid van de hand van de burgemeester).
- Gemeente Amsterdam (zonder datum, waarschijnlijk 1986). Discussiestuk 'Mogelijke aanzetten voor het voeren van een volumebeleid inzake het aantal rondvaartboten'.
- GGD Amsterdam (2012). GGD Advies Steigereiland in relatie tot luchtkwaliteit. GGD Amsterdam. Leefomgeving, Milieu & Gezondheid. Correspondentie 27 februari 2012.
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2009). De Dienstenrichtlijn, Handreiking voor decentrale overheden. Beschikbaar op www.europadecentraal.nl.
- Monster, J. (2012). Het vergunningsstelsel voor rondvaart in Amsterdam en de dienstenrichtlijn in 10 stellingen.
- Nederlands Bureau voor Toerisme & Congressen (2012). Dagattracties top 50, 2011. www.nbtc.nl.
- Swart, K., B. van de Laak en S. Hodes (2007). Commercieel passagiersvervoer over het water in Amsterdam. LA Group, 2007.
- Tauw (2011). Luchtkwaliteitonderzoek bestemmingsplan water, 21 maart 2011.
- Waternet (2012). Quickscan rondvaartvergunningen als concessie. 12 juni 2012.
- Waternet (2012). Register passagiersvervoer.
- Waternet (2012). Waterkansen Amsterdam.
- Waternet (2011). Evaluatie en aanbevelingen 'Project overlast te water 2008-2010', 27 juni 2011.

Regelgeving (op chronologische volgorde)

- Verordening op het binnenwater 2010, geconsolideerde versie, geldig vanaf 1 mei 2012.
- Amendement van de raadsleden de heer Evans-Knaup en de heer Van Lammeren inzake een verordening tot wijziging van de Subsidieverordening ter stimulering van de schone rondvaart, publicatiedatum 23 maart 2012.
- Verordening tot wijziging van de Verordening op het binnenwater 2010 en een Verordening tot wijziging van de Verordening op de Stadsdelen, datum besluit B&W 20 maart 2012.
- Legesverordening 2012, bijlage.
- Verordening Binnenhavengeld Pleziervaart 2012, geldig vanaf 1 januari 2012.
- Bijzondere Subsidieverordening Stimulering Schone Rondvaart, geconsolideerde versie, geldig vanaf 21 februari 2011 tot 31 december 2014.
- Verordening tot wijziging van de Subsidieverordening ter stimulering van de schone rondvaart, Besluit 29 november 2011.
- Verordening op de gemakkelijksretributie te water 2005, geconsolideerde versie, geldig vanaf 1 januari 2011.
- Aanpassing van de Regeling Passagiersvervoer te water Amsterdam (RPA) ten behoeve van bijzondere, vernieuwende initiatieven voor het passagiersvervoer te water, 16 februari 2010.
- Wet van 12 november 2009 tot implementatie van Europese regelgeving betreffende het verkeer van diensten op de interne markt (Dienstenwet).
- Regeling passagiersvervoer te water Amsterdam, B&W besluit, 1 juni 2007.
- Richtlijn 2006/123/EG van het Europese Parlement en de Raad van 12 december 2006 betreffende diensten op de interne markt (Dienstenrichtlijn).

- Nadere uitwerking nuancering Volumebeleid Passagiersvaartuigen, Gemeentebblad Afdeling 3, volgnr. 104., 1996.
- Nuancering volumebeleid passagiersvaart ingevolge art. 212 van de verordening op de haven en het binnenwater. Gemeentebblad Afdeling 3, volgnr. 62, 1996.
- Besluit 'Herinvoering volumebeleid passagiersvaart', Gemeentebblad 1995, afd. 3, volgnr. 70.

Bijlage A Algemene regelgeving betreffende de marktstructuur

De gemeentelijke regulering van de marktstructuur heeft plaats tegen de achtergrond van de mededingingswetgeving en het vrij verkeer van diensten (Dienstenrichtlijn).

Mededingingswetgeving

De Europese en Nederlandse mededingingswetgeving is erop gericht concurrentie tussen bedrijven te stimuleren. De dragende gedachte hierachter is dat concurrentie bedrijven prikkelt hun uiterste best te doen en dat dit leidt tot de beste prijs/kwaliteitverhouding, meer toegang tot en keuze tussen diensten en producten, en innovatie. Om dit te bereiken bevat de mededingingswet drie onderdelen: (i) het kartelverbod, (ii) het verbod op misbruik van een economische machtspositie, en (iii) concentratietoezicht.

Het kartelverbod verbiedt overeenkomsten tussen bedrijven die de onderlinge concurrentie verminderen. Voorbeelden hiervan zijn prijsafspraken, afspraken over marktverdeling en afstemminggedrag bij aanbestedingen. Het verbod op misbruik op een economische machtspositie ziet erop toe dat bedrijven die zich in belangrijke mate onafhankelijk kunnen gedragen ten opzichte van hun concurrenten, leveranciers, afnemers of eindgebruikers hun macht niet misbruiken. Voorbeelden hiervan zijn gedragingen waarbij de economische machtspositie wordt ingezet om voordelen te behalen die in normale omstandigheden niet behaald zouden kunnen worden, of gedragingen die de positie van deze ondernemingen versterken door de positie van concurrenten op een oneigenlijke manier te verzwakken of toetreding te bemoeilijken. Concentratietoezicht is erop gericht te voorkomen dat de concurrentie in een markt wordt verminderd doordat bedrijven een economische machtspositie vormen als gevolg van fusies, overnames of joint ventures.

Dienstrichtlijn

Op basis van artikel 288 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie, is op 28 december 2006 de Dienstenrichtlijn (2006/123/EG) van kracht geworden. Deze richtlijn is onderdeel van het beleid van de Europese Unie om handelsbelemmeringen tussen lidstaten op te heffen en tot een interne markt te komen. De Europese Dienstenrichtlijn is in de Nederlandse wetgeving geïmplementeerd in Dienstenwet.⁶⁵ De Dienstenwet implementeert de hoofdverplichtingen uit de Dienstenrichtlijn, waaronder de algemene voorschriften voor vergunningsstelsels en vergunningen.⁶⁶ Een aantal diensten valt buiten de reikwijdte van de richtlijn, waaronder “diensten op het gebied van vervoer”, maar in een door het ministerie van Binnenlandse Zaken en

⁶⁵ Daarnaast is deze richtlijn ook geïmplementeerd in de Aanpassingswet. Naar aanleiding van een screening van ministeries en publiekrechtelijke bedrijfs- en beroepsorganisaties (PBO's) van hun regelgeving aan de Dienstenrichtlijn zijn kleine, relatief simpele wijzigingen meegenomen in één wetsvoorstel. Dit was praktischer in vergelijking met de implementatie van de aanpassingen in de regelgeving door ieder ministerie en PBO's afzonderlijk.

⁶⁶ De Dienstenwet bevat een wettelijke basis voor: (1) De administratieve vereenvoudiging met betrekking tot vergunningsstelsels. (2) Bescherming van consumenten door informatieverplichtingen voor dienstverleners en een informatieloket voor consumenten. (3) Algemene voorschriften voor vergunningsstelsels en vergunningen voor zover deze nog geen deel uitmaken van de Nederlandse rechtsorde. (4) Grensoverschrijdende administratieve samenwerking en informatie-uitwisseling tussen bevoegde instanties.

Koninkrijksrelaties opgestelde handreiking omtrent de dienstenrichtlijn, wordt “diensten op het gebied van toerisme” expliciet genoemd als economische activiteiten die zijn aan te merken als een dienst die onder de richtlijn vallen.

Bijlage B Aanverwante regelgeving

Bij de beschrijving van aanverwante regelgeving is het van belang de volgende aspecten van het Amsterdamse water te onderscheiden:

1. Water als transportsysteem (nautisch vaarwegbeheer);
2. Water als onderdeel van de openbare ruimte;
3. Water als fysiek systeem (waterbeheer).

Deze bijlage is grotendeels gebaseerd op de Toelichting bij de Verordening op het Binnenwater 2010.

Nautisch vaarwegbeheer

Het gebruik van de vaarwegen door verschillende vaartuigen vraagt om een verkeerstechnische ordening, zoals de vaarrichting en een afmeerverbod. Amsterdam is in grote lijnen verdeeld over twee gemeentelijke nautische beheerders; het Centraal Nautisch Beheer Noordzeekanaalgebied handhaaft nautische (verkeerstechnische) regelgeving in de haven en Waternet handhaaft deze regelgeving in het binnenwater.

Zoals staat beschreven in de Memorie van toelichting van de VOB bestaat voor het gebruik van de Nederlandse binnenwateren regelgeving op verschillende niveaus. “Belangrijk is de Scheepvaartverkeerswet (SVW - 1988) die het wettelijke kader biedt voor de waterverkeersdeelnemers op zee en op de binnenwateren. Ingevolge deze wet is een algemene maatregel van bestuur uitgevaardigd: het Binnenvaartpolitierglement (BPR). Dit reglement houdt verkeersregels ter voorkoming van aanvaring of aandrijving, waarbij het concreet gaat om zaken als gedragsregels, het voeren van lichten en het afmeren. Artikel 121 van de Gemeentewet laat het gemeentebestuur de bevoegdheid om lokale verordeningen te maken ten aanzien van onderwerpen waarin ook hogere regelgeving voorziet, mits deze verordening niet strijdig is met de hogere regelgeving.⁶⁷” De VOB vormt een (gemeentelijke) aanvulling op de landelijke wet- en regelgeving voor een vlot en veilig verloop van het scheepvaartverkeer.

Inrichting openbare ruimte

De binnenwateren in Amsterdam maken onderdeel uit van de openbare ruimte. De verantwoordelijkheid voor de inrichting en het beheer van de openbare ruimte ligt in Amsterdam bij de stadsdelen. De stadsdelen zijn op basis van de VOB bevoegd om vergunningen af te geven voor het afmeren van woonboten, bedrijfsvaartuigen, objecten en het aanleggen van steigers, waarbij de randvoorwaarden van de waterbeheerder (de Keur) en de nautisch vaarwegbeheerder (bij-

⁶⁷ Of een verordening en een hogere regeling hetzelfde onderwerp regelen, wordt bepaald aan de hand van de motieftheorie. Indien een hogere en een lagere regeling dezelfde gedragingen reguleren met hetzelfde motief, wordt er gesproken van hetzelfde onderwerp. Voor de VOB betekent dit dat zolang het gemeentebestuur niet op grond van verkeersmotieven tekens plaatst, dit naar eigen inzicht kan gebeuren. Een voorbeeld hiervan is het instellen van een afmeerverbod voor de ambtswoning van de burgemeester: dit wordt niet ingesteld met een motief tot verkeersregulering, maar veeleer met het oog op de veiligheid. Een dergelijk besluit wordt gebaseerd op de VOB. Indien het verkeersmotief wel een rol speelt, dienen de regels van de SVW en het BPR gevolgd te worden.

voorbeeld de doorvaartprofielen) in acht moeten worden genomen. De VOB bevat geen inhoudelijke bepalingen die betrekking hebben op de ruimtelijke inrichting, bijvoorbeeld óf een steiger ergens mag worden aangelegd. Hiertoe zijn veeleer de Wet op de Ruimtelijke Ordening en het bestemmingsplan de aangewezen juridische instrumenten. Bij aanleg van een steiger toetst het bestuursorgaan bijvoorbeeld of dit vanuit de optiek van de ruimtelijke ordening is toegestaan.

Waterbeheer

Waterbeheer heeft betrekking op de kwantiteit en kwaliteit van het watersysteem. Het Rijk, de waterschappen en de provincies zijn hier het bevoegd gezag. Het Rijk (uitgevoerd door Rijkswaterstaat) wijst aan welke wateren in Rijksbeheer zijn. De provincies wijzen de waterbeheerder voor andere wateren aan met in achtneming van de Waterschapswet. Dat is attributie, geen delegatie of mandaat. Waterschappen zijn dan ook in de regel bevoegd gezag. Provincies zijn alleen bevoegd gezag voor grote industriële grondwateronttrekkingen, grondwateronttrekkingen voor drinkwater en bodemenergiesystemen. Deze bevoegdheid gaat echter binnenkort ook naar de waterschappen.

Het waterbeheer valt buiten de gemeentelijke bevoegdheden - en dus buiten de VOB. Merk op dat Waternet de plannen voor het Waterschap Amstel, Gooi en Vecht voorbereid en uitvoert. Een veilig en milieuverantwoord beheer behoort echter wel tot de taken van het gemeentebestuur. De VOB stelt in aanvulling op de Wet milieubeheer (Wm) en de Wet vervoer gevaarlijke stoffen (Wvgs) regels zodat een veilige en milieuverantwoorde afwikkeling in het kader van een verantwoord waterbeheer gewaarborgd blijft.

Bijlage C Gesprekspartners

- Alec Behrens, reder.
- Jan Cramer, potentiële toetreder
- Carolien Gehrels, wethouder gemeente Amsterdam (Centrale stad).
- Felix Guttman, Canal Company.
- Frans Heijn, Admiraal Heijn.
- Stephen Hodes, LA Group.
- Tom Liesegang, eigenaar van een in het Nationaal Register Varende Monumenten opgenomen vaartuig.
- Arjan van der Meer, Canal Company.
- Elisabetta Munanza, hoogleraar Internationaal en Europees Aanbestedingsrecht, Universiteit van Utrecht.
- Bastiaan Peters, Amsterdam Boats B.V.
- Jeanine van Pinxteren, wethouder stadsdeel Centrum gemeente Amsterdam.
- Erik Regterschot, Dienst Infrastructuur Verkeer en Vervoer, gemeente Amsterdam.
- Rolf Trijber, potentiële toetreder met een elektrische boot.
- Diana Wind, omwonende.

Leden van de klankbordgroep

- Evert Bles, jurist handhaving Waternet
- Mark Companjen, hoofd communicatie Waternet.
- Anneke Fransen, hoofd beleid openbare ruimte stadsdeel Centrum.
- Koen de Gans, adviseur binnenwater Waternet.
- Monique Jacobs, juridische zaken Waternet.
- Jelte Klokman, hoofd planadvies en vergunningen Waternet
- Roelof Kruize, algemeen directeur Waternet.
- Quinten Niessen, watercoördinator stadsdeel Centrum.
- Pim Oosterlaken, juridische zaken Gemeente Amsterdam.
- Annette Ottolini, sectordirecteur Waternet.



seo economisch onderzoek

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