

Advies

over een derde fase van het Verrebroekdok in de haven van Antwerpen

Brussel, 21 maart 2012

Adviesvraag: De realisatie van een derde fase van het Verrebroekdok
Adviesvrager: Freddy Aerts, MOW, afd. Maritieme Toegang
Ontvangst adviesvraag: 9 december 2011
Adviestermijn: 4 maanden

Goedkeuring Vlaamse Havencommissie: 21 maart 2012 (unaniem)

Inhoud

Advies.....	4
1. Inleiding.....	4
2. Beschrijving van het project.....	6
2.1. Algemene projectomschrijving	6
2.2. Nulalternatief en projectalternatieven.....	8
3. Samenvatting en resultaten van de MKBA	10
3.1. Trafiekprognose.....	10
3.2. Kosten-batentabellen.....	11
3.3. Gevoeligheidsanalyse.....	12
3.4. Conclusies van de MKBA	13
4. Kritische bespreking	15
4.1. Criteria.....	15
4.2. Transparantie, begrijpbaarheid, narekenbaarheid, duidelijkheid	15
4.3. Realistische uitgangspunten, prognoses en parameters.....	16
4.4. Wetenschappelijk verantwoorde en rekentechnisch correcte berekeningen en redeneringen	21
4.5. Eenvoud versus complexiteit	22
4.6. Hoofdzaak versus bijzaak	23
4.7. Causaliteit.....	23
5. Conclusies van de Vlaamse Havencommissie	25
Referentielijst.....	26

Advies

1. Inleiding

Het afdelingshoofd van de afdeling Maritieme Toegang van het Departement Mobiliteit en Openbare Werken van de Vlaamse Gemeenschap heeft op 9 december 2011 namens de Vlaamse Regering aan de Vlaamse Havencommissie een adviesvraag gesteld over het dossier “Derde fase van het Verrebroekdok in de haven van Antwerpen”.

In de adviesvraag werden twee zeer specifieke vragen over het dossier geformuleerd:

- Zijn alle elementen van het dossier voldoende evenwichtig onderbouwd en behandeld ?
- Zijn de teksten van het ontheffingsdossier en de MKBA voldoende duidelijk ?

Bij de beantwoording van deze vragen houdt de Vlaamse Havencommissie rekening met artikel 3 §2 van het subsidiebesluit, dat luidt als volgt: *“§ 2. Als het geraamde bedrag van het project meer bedraagt dan 10 miljoen euro, legt de minister, voor hij een principiële beslissing tot subsidiëring of medefinanciering neemt, het project, inclusief de voormelde MKBA en benodigde milieu-impactstudie, voor aan de Vlaamse Havencommissie en de MiNa-Raad. **De Vlaamse Havencommissie beoordeelt de sociaal-economische aspecten van het dossier en de Minaraad beoordeelt de milieutechnische aspecten van het dossier.**”*

Dit betekent dat in dit advies van de Vlaamse Havencommissie de nadruk ligt op de Maatschappelijke Kosten-Batenanalyse (MKBA).

De Vlaamse Havencommissie heeft op 30 juni 2010 een aanbeveling geformuleerd met een evaluatie van de “Standaardmethodiek MKBA voor socio-economische verantwoording van grote zeehavenprojecten in de Vlaamse zeehavens”. In die aanbeveling stelde de Vlaamse Havencommissie voor om voor dergelijke MKBA’s de Standaardmethodiek niet verplicht te maken, maar om expliciet eisen te stellen waaraan een MKBA moet voldoen. In dit advies over de derde fase van het Verrebroekdok in de haven van Antwerpen worden deze eisen als uitgangspunt gehanteerd.

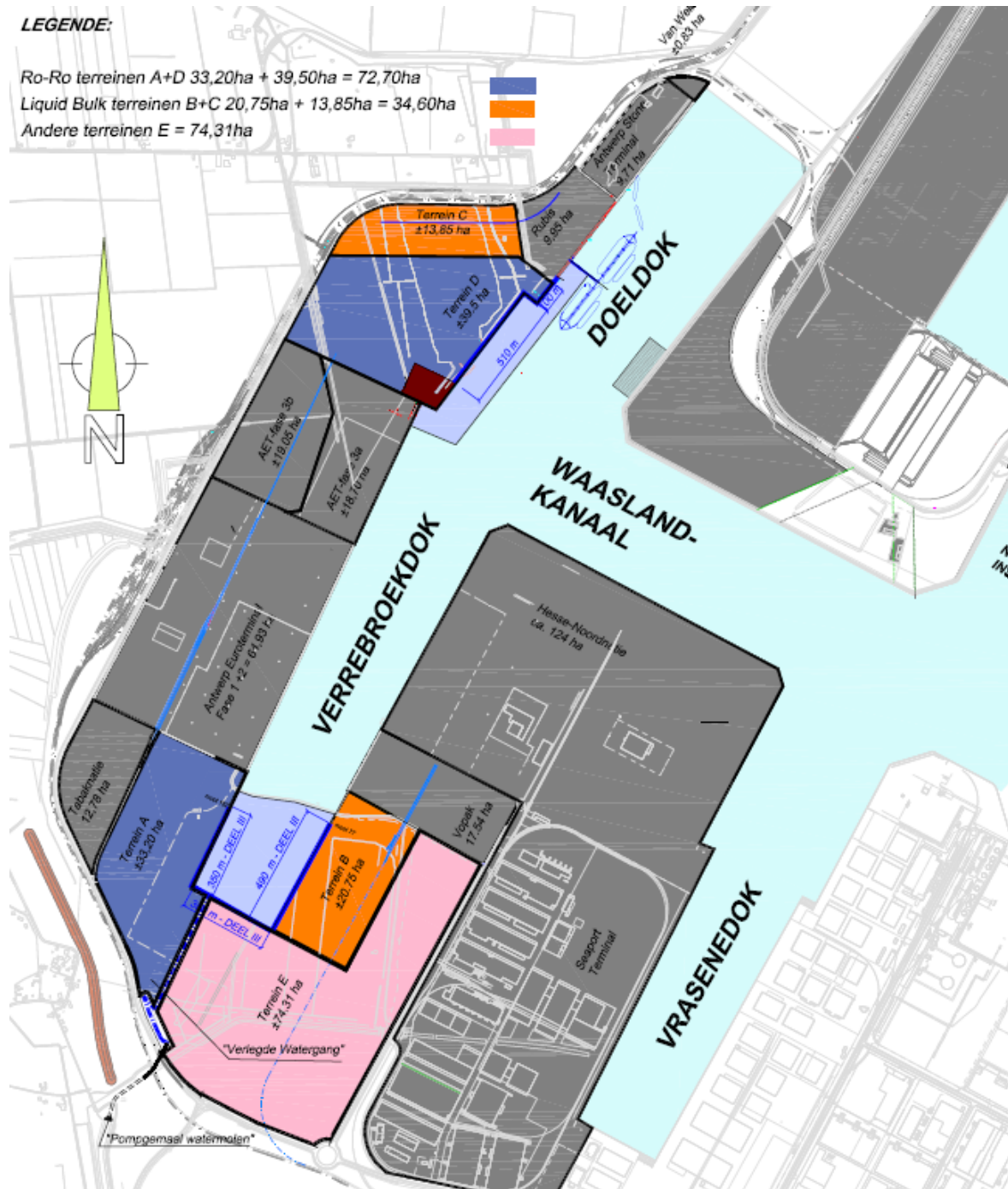
Dit advies werd door de Vlaamse Havencommissie unaniem goedgekeurd op 21 maart 2012. Het Havenbedrijf Antwerpen heeft niet deelgenomen aan de stemming overeenkomstig artikel 5 §1 (1) van het “Besluit van de Vlaamse Regering betreffende de bevoegdheid, de samenstelling en de werking van de Vlaamse Havencommissie” van 12 januari 2001.

¹ Deze paragraaf luidt als volgt: “Art. 5. §1. De adviezen en aanbevelingen van de Commissie worden uitgebracht ten aanzien van de Vlaamse Regering, de Vlaamse minister, bevoegd voor de openbare werken, of het Vlaams Parlement. De goedkeuring gebeurt bij gewone meerderheid van de aanwezige effectieve leden. Bij adviezen ter uitvoering van artikel 1, §4, neemt het havenbedrijf, dat een project ter advies voorlegt, geen deel aan de stemming.” In artikel 1 §4 gaat het over de investeringsprojecten in de havens van meer dan 10 miljoen euro.

2. Beschrijving van het project

2.1. Algemene projectomschrijving

Figuur 1: situering van het project



Bron: Gemeentelijk Havenbedrijf Antwerpen

Het project bestaat uit twee deelprojecten (zie figuur 1):

1. afwerking van het zuidende van het Verrebroekdok, waardoor de haveninfrastructuur uitgebreid wordt met ongeveer 1190 m kaaimuur met waterdiepte 18 m en 128,3 ha haventerreinen;
2. bouwen van aanmeerplaatsen op de kop van het Waaslandkanaal, waar het Verrebroekdok op het Doeldok aansluit, waardoor de haveninfrastructuur uitgebreid wordt met ongeveer 610 m kaaimuur met waterdiepte 18 m en 53,3 ha haventerreinen.

Om het project te realiseren moeten de volgende werken uitgevoerd worden:

- baggerwerken:
 - baggeren van de zuidende van het Verrebroekdok (3,4 miljoen m³);
 - baggeren van de ligplaatsen op de kop van het Waaslandkanaal (0,6 miljoen m³);
 - berging van de baggerspecie;
- bouw van kaaimuren:
 - bouw van kaaimuren langs het zuidende van het Verrebroekdok (1190 m aan de westzijde, de oostzijde en de kop van het dok);
 - bouw van kaaimuren op de kop van het Waaslandkanaal (610 m met veranding voor aanmeren van ro/ro-schepen);
- bouwrijp maken van terreinen:
 - bouwrijp maken van terreinen rond het zuidende van het Verrebroekdok: ophoging tot +6m TAW en uitvoering van grondverbeteringen waar nodig;
 - bouwrijp maken van de terreinen op de kop van het Waaslandkanaal: ophoging tot +6m TAW;
- afwatering van pompgemaal Watermolen: definitieve inrichting van de deze afwatering (op dit moment een open gracht die in het Verrebroekdok uitmondt).

Inrichting van de nieuwe terreinen:

960 m kadelengte en 73 ha worden bestemd voor de behandeling van roll-on/rolloffvrachten (waaronder auto's).

610 m kadelengte en 35 ha worden bestemd voor de overslag van vloeibare chemicaliën in bulk. Om deze goederen op te slaan worden op deze terreinen de bouw van tanks met een capaciteit van 550.000 m³ voorzien. Deze komen bovenop de 250.000 m³ op bestaande concessies in het Verrebroekdok of het Doeldok die recent in gebruik genomen zijn of op korte termijn gepland worden.

De overige nieuwe oppervlakte (zo'n 74 ha) zal als droge terreinen voor niet-kadegebonden activiteiten uitgegeven worden. Deze terreinen grenzen onder meer aan de kop van het Verrebroekdok, waarvan de kade (350 m) moeilijk aanmeerbaar is en daarom niet voor overslag gebruikt wordt.

Naast deze basisvariant werden in de MKBA ook enkele alternatieve inrichtingsvarianten bestudeerd.

De investeringskosten bedragen ongeveer 110 miljoen euro, exclusief BTW.

Tabel 1: Investeringskosten, in miljoen euro, exclusief BTW

	Verrebroekdok Fase III	Zuideinde Verrebroekdok	Aansluiting Doeldok
Baggerwerken	13,1	11,1	2,0
Kaaimuur	64,6	42,7	21,9
Bouwrijp maken van terreinen	19,8	17,2	2,6
Afwatering	12,8	12,8	0,0
Totaal	110,3	83,9	26,4

Bron: MKBA Verrebroekdok fase 3, blz. 57.

2.2. Nulalternatief en projectalternatieven

In het projectalternatief wordt het project uitgevoerd zoals beschreven in punt 2.1. Het nulalternatief is gelijk aan “niets doen”: Er zijn geen acties of investeringen in het beleid vastgelegd die in de plaats van de afwerking van het Verrebroekdok uitgevoerd zouden worden. Er kunnen geen “minimale” ingrepen bedacht worden die de functies van het project deels zouden vervullen en die in ieder geval uitgevoerd zouden worden.

Voor het projectalternatief bestaan er een basisvariant (die het voorwerp uitmaakt van de bespreking in dit advies) en 3 bijkomende varianten. De bijkomende varianten verschillen van de basisvariant in de bestemming die aan de terreinen wordt gegeven. Tabel 2 geeft weer dat de basisvariant en de bijkomende varianten vooral verschillen in de goederensoorten die zullen worden behandeld.

Tabel 2: Terreinaanbod en –bestemming in de inrichtingsvarianten, in hectare

	Verrebroekdok Fase III	Zuideinde Verrebroekdok	Aansluiting Doeldok
Aanbod	181,6	128,3	53,4
Basisvariant			
Kadegebonden roro	72,7	33,2	39,5
Kadegebonden chemicaliën	34,6	20,8	13,9
Niet kadegebonden	74,3	74,3	0,0
Bijkomende variant 1			
Kadegebonden stukgoed	33,2	33,2	0,0
Kadegebonden roro	39,5	0,0	39,5
Kadegebonden chemicaliën	34,6	20,8	13,9
Niet kadegebonden	74,3	74,3	0,0
Bijkomende variant 2			
Kadegebonden stukgoed	35,0	35,0	0,0
Kadegebonden roro	27,0	0,0	27,0
Niet kadegebonden	119,6	93,3	26,4
Bijkomende variant 3			
Kadegebonden stukgoed	55,0	35,0	20,0
Niet kadegebonden	126,6	93,3	33,4

Bron: MKBA Verrebroekdok fase 3, blz. 11.

3. Samenvatting en resultaten van de MKBA

3.1. Trafiekprognose

Er wordt een trafiekprognose gemaakt voor drie goederengroepen: conventionele stukgoederen, roro-lading en vloeibare chemicaliën. De verdeling over deze goederengroepen is afhankelijk van het projectalternatief. In de basisvariant wordt een mix verwacht van roro en vloeibare chemicaliën in bulk. De prognose voor deze goederengroepen ziet er uit zoals weergegeven in tabel 3.

Tabel 3: Trafiekprognose, in miljoen ton

	2012	2013	2014	2015	2020	2025	2030
Roll-on/roll-off							
Scenario I	0,41	0,87	0,93	0,98	1,11	1,21	1,29
Scenario II	0,39	0,84	0,89	0,94	1,04	1,12	1,19
Toenemend-risicoscenario	0,38	0,80	0,85	0,89	0,99	1,07	1,14
Vloeibare chemicaliën in bulk							
Scenario I	0,88	1,83	1,91	1,99	2,31	2,61	2,89
Scenario II	0,85	1,76	1,83	1,90	2,16	2,40	2,63
Toenemend-risicoscenario	0,80	1,67	1,73	1,79	2,04	2,27	2,48
Totaal							
Scenario I	1,29	2,70	2,84	2,97	3,42	3,82	4,18
Scenario II	1,24	2,60	2,72	2,84	3,20	3,52	3,82
Toenemend-risicoscenario	1,18	2,47	2,58	2,68	3,03	3,34	3,62

Bron: MKBA Verrebroekdok fase 3, blz. 31 (rij met totale toegevoegd).

In de MKBA, die werd gemaakt in 2008, werd uitgegaan van de ingebruikname van het project in 2012, daarom begint de trafiekprognose in 2012. Tussen het jaar van ingebruikname en 2030 neemt de jaarlijkse trafiek toe van 1,29 miljoen ton tot 4,18 miljoen ton in het hoogste scenario en van 1,18 miljoen ton tot 3,62 miljoen ton in het laatste scenario.

Tussen de opmaak van de MKBA (2008) en nu (2012) is enige tijd verstreken, waardoor de planning van de uitvoering niet meer haalbaar is. De huidige planning omvat een start met de werken in de zomer van 2012 en een ingebruikname in 2014.

3.2. Kosten-batentabellen

In de tabellen 4 en 5 worden de resultaten van de MKBA samengevat in kosten-batentabellen. Zowel in het internationale als het nationale perspectief wordt een positieve opbrengstratio behaald, nl. 2,0 en 2,1 in respectievelijk het internationale en het nationale perspectief.

Tabel 4: MKBA vanuit internationaal standpunt, basisvariant, in prijzen van 2008, oneindige tijdshorizon, discontovoet 4%.

	Fysiek effect	Eenheid fysiek effect	Waarde fysiek effect	Contante waarde (mln euro)
Directe baten				277
Daling gegeneraliseerde vervoerskosten	Overslagvolume Verrebrekdok III in 2030	Miljoen ton	4,2	110
Haveninkomsten	Verandering overslagvolume in 2030	Miljoen ton	3,6	167
Directe netwerkeffecten				-69
Binnenvaart	Verandering vervoersprestatie in 2030	Miljoen tonkm	41,6	-
Wegvervoer	Verandering vervoersprestatie in 2030	Miljoen vkm	6,6	-48
Spoorvervoer	Verandering vervoersprestatie in 2030	Miljoen tonkm	64,9	-21
Indirecte baten				193
Aanleg en onderhoud infrastructuur	Maximale werkgelegenheid in 2030	Aantal	101	19
Overslagactiviteiten	Maximale werkgelegenheid in 2030	Aantal	215	175
Externe effecten				-23
Achterlandvervoer	Idem netwerkkosten			-23
Projectkosten				-147
Investeringskosten	Nominaal investeringsbedrag	Miljoen euro	110	-104
Onderhoudskosten	Onderhoudskosten per jaar	Miljoen euro	2	-44
Saldo kosten en baten				230
Opbrengstratio				2,1

Bron: MKBA Verrebrekdok fase 3, blz. 60.

Tabel 5: MKBA vanuit nationaal standpunt, basisvariant, in prijzen van 2008, oneindige tijdshorizon, discontovoet 4%.

	Fysiek effect	Eenheid fysiek effect	Waarde fysiek effect	Contante waarde (mln euro)
Directe baten				289
Daling gegeneraliseerde vervoerskosten	Overslagvolume Verrebroekdok III in 2030	Miljoen ton	4,2	289
Haveninkomsten	Verandering overslagvolume in 2030	Miljoen ton	-	-
Directe netwerkeffecten				52
Binnenvaart	Verandering vervoersprestatie in 2030	Miljoen tonkm	-73,2	-
Wegvervoer	Verandering vervoersprestatie in 2030	Miljoen vkm	-5,3	37
Spoorvervoer	Verandering vervoersprestatie in 2030	Miljoen tonkm	-43,9	15
Indirecte baten				-
Aanleg en onderhoud infrastructuur	Maximale werkgelegenheid in 2030	Aantal	-	-
Overslagactiviteiten	Maximale werkgelegenheid in 2030	Aantal	-	-
Externe effecten				23
Achterlandvervoer	Idem netwerkkosten			23
Projectkosten				-147
Investeringskosten	Nominaal investeringsbedrag	Miljoen euro	110	-104
Onderhoudskosten	Onderhoudskosten per jaar	Miljoen euro	2	-44
Saldo kosten en baten				216
Opbrengstratio				2,0

Bron: MKBA Verrebroekdok fase 3, blz. 60.

3.3. Gevoeligheidsanalyse

In de gevoeligheidsanalyse wordt onderzocht wat de impact is van aannames die fundamenteel anders zijn dan de basisaannames. Er worden alternatieve scenario's en parameters gebruikt en er wordt gekeken of en in welke mate de eindresultaten en conclusies van de MKBA hierdoor wijzigen.

In de MKBA voor de derde fase van het Verrebroekdok werden diverse alternatieve scenario's uitgetest. Dit geeft de volgende resultaten:

- 1) **Aangepaste groeiscenario's.** De resultaten worden herberekend in functie van het "lage groeiscenario" en het "toenemend risico-scenario". In beide gevallen daalt de netto contante waarde, maar de daling is relatief beperkt.
- 2) **Duur indirecte effecten.** In de sensitiviteitsanalyse wordt bekeken wat het effect is van de veronderstelling dat de indirecte effecten slechts tot 2018 duren in plaats van perpetueel. In het nationale standpunt ligt de netto contante waarde substantieel lager dan in het basisscenario (78 i.p.v. 230), maar het resultaat blijft positief.
- 3) **Discontovoet.** Het effect werd uitgetest van een discontovoet van 2,5% en van 8% (i.p.v. 4% in het basisscenario). De impact van deze test is substantieel (een substantieel hoger resultaat bij de discontovoet van 2,5% en een substantieel lager resultaat bij 8%), doch zelfs bij een discontovoet van 8% blijft het resultaat positief.
- 4) **Uitstel van het project met 1 jaar.** Als het project wordt uitgesteld met één jaar, dan zakt de netto contante waarde (van 216 naar 207 miljoen euro in het internationale standpunt en van 230 naar 221 miljoen euro in het nationale standpunt).
- 5) **Andere inrichtingsvarianten.** Bij een andere trafiekmix (mix stukgoed en roro of enkel conventioneel stukgoed) en/of andere productiviteitsveronderstellingen (hogere roro productiviteit) wijzigen de eindresultaten van de MKBA. In geen enkel geval worden negatieve resultaten bereikt.

3.4. Conclusies van de MKBA

Hieronder wordt het algemeen besluit uit de "beleidssamenvatting" van de MKBA weergegeven, zoals dit door de auteurs van de studie werd geformuleerd. Deze tekst wordt weergegeven als bijkomende informatie voor de lezer van dit advies. Het standpunt dat in deze tekst wordt weergegeven stemt niet noodzakelijk overeen met de mening van de Vlaamse Havencommissie. Het standpunt van de Vlaamse Havencommissie komt later in dit advies aan bod.

"De markt- en vervoersstudie toonde aan dat de realisatie van de derde fase van het Verrebroekdok noodzakelijk is om de potentiële trafiekgroei van de haven van Antwerpen in de markten van conventioneel stukgoed, roll-on/roll-off en vloeibare chemicaliën in bulk op te vangen. In het geval van roll-on/roll-off moet er daarnaast ook aan productiviteitsstijging op de bestaande terminals gedacht worden.

De MKBA toonde aan dat het accommoderen van de potentiële trafiekgroei (door realisatie van derde fase van het Verrebroekdok) maatschappelijk wenselijk is. De belangrijkste reden is dat de haven van Antwerpen voor de goederenstromen in haar trafiekpotentieel de meest voordelige haven is. Indien er onvoldoende behandelingscapaciteit in de haven van Antwerpen beschikbaar is, dan moeten deze goederenstromen naar

andere, minder goed gelegen havens uitwijken. Dit heeft zowel grotere bedrijfseconomische als milieukosten tot gevolg.

De doelstelling van het onderzoek was om na te gaan of de realisatie van de derde fase van het Verrebroekdok al dan niet een maatschappelijk wenselijke en noodzakelijke investering is. Daartoe werden voor vier uiteenlopende, plausibele inrichtings- en trafieksscenario's de maatschappelijke baten tegen de maatschappelijke kosten afgewogen. In elke variant werd een positief kosten-batensaldo vastgesteld. Het onderzoek van de vier scenario's sluit niet uit dat er zich voor het Verrebroekdok nog andere opportuniteiten kunnen voordoen die buiten de vier geschetste scenario's vallen. Een dok is tot op zekere hoogte een algemene infrastructuur waarop een gamma van goederen overgeslagen kan worden. Zo leent het Verrebroekdok zich bijvoorbeeld zeer goed voor de behandeling van olieproducten en LPG, waarin de haven van Antwerpen recent nieuwe trafieken aangetrokken heeft. Deze segmenten werden niet meegenomen in het scenario voor vloeibare chemicaliën in bulk, maar ze kunnen het positieve kosten-batensaldo in dat scenario enkel maar verhogen."

4. Kritische bespreking

4.1. Criteria

De Vlaamse Havencommissie heeft op 30 juni 2010 een aanbeveling geformuleerd met daarin een evaluatie van de “Standaardmethodiek MKBA voor socio-economische verantwoording van grote zeehavenprojecten in de Vlaamse zeehavens”. In de conclusie van deze aanbeveling werd door de Vlaamse Havencommissie gesteld dat ze geen voorstander was van het opleggen van de verplichting om de Standaardmethodiek MKBA te gebruiken en heeft ze een aantal eisen gesteld waaraan een MKBA voor een haveninfrastructuurproject moet voldoen. Aan de hand van deze eisen (criteria) wordt de MKBA voor de derde fase van het Verrebroekdok in de haven van Antwerpen kritisch besproken. De tekst van de Aanbeveling van 30 juni 2010 wordt telkens weergegeven als inleiding op het betreffende punt.

4.2. Transparantie, begripbaarheid, narekenbaarheid, duidelijkheid

Uittreksel uit de aanbeveling van de VHC van 30 juni 2010

De Vlaamse Havencommissie heeft in het verleden over diverse kosten-batenanalyses geadviseerd, hetgeen telkens gepaard ging met een grondige analyse van de gehanteerde methode, de berekeningen en de assumpties. Deze aanpak zorgde ervoor dat de VHC een advies kon geven met een meerwaarde voor de beleidsvoerder. De MKBA moet transparant, begripbaar, narekenbaar en duidelijk zijn. Deze voorwaarden zijn erg belangrijk, niet alleen voor het advies van de VHC over een investeringsproject, doch vooral ook voor de beleidsvoerder en de bevoegde overheidsdiensten. Een black box aanpak moet absoluut vermeden worden, ongeacht de technische perfectie van de gebruikte technieken.

De MKBA voor de derde fase van het Verrebroekdok is weliswaar in duidelijke taal geschreven, maar de transparantie en narekenbaarheid is onvoldoende. Het is niet mogelijk om voor elke kost en baat de berekening te reproduceren op basis van de verstrekte redeneringen en gegevens. De lezer krijgt onvoldoende inzicht in het hoe en waarom van bepaalde berekeningen. Sommige berekeningen komen over als een “black box”.

Op vraag van leden van de Vlaamse Havencommissie werd over sommige van deze onduidelijkheden nadere uitleg gegeven, zie ook punt 4.3.

4.3. Realistische uitgangspunten, prognoses en parameters

Uittreksel uit de aanbeveling van de VHC van 30 juni 2010

Het spreekt voor zich dat een MKBA moet uitgaan van realistische uitgangspunten, prognoses en parameters. Dit hangt nauw samen met transparantie, begrijpbaarheid, narekenbaarheid, duidelijkheid, want deze voorwaarden laten toe aan de lezer om na te gaan of de uitgangspunten, prognoses en parameters realistisch zijn.

Diepte van de kaaimuren

In de VHC werd opgemerkt dat er werd geopteerd voor kaaimuren met een diepte van 18 meter, terwijl het vooral stukgoed, ro-ro en vloeibare chemicaliën zijn waarop met de nieuwe infrastructuur wordt gemikt. Deze goederensoorten vergen in principe geen kaaimuren van dergelijke grote diepte.

De argumentatie om de kaaimuren toch op 18 meter uit te voeren zit vooral in flexibiliteit (kaaimuren gaan enorm lang mee en door ze uit te voeren op 18m blijft het mogelijk om in de toekomst schepen te behandelen die meer diepgang vergen). Daarnaast is het van belang om de kaaimuren af te stemmen op de rest van de kaaimuren in het Verrebroekdok (die 18m diep zijn) en de nieuwe Deurganckdoksluis, die ook op dergelijke diepte wordt uitgevoerd.

Kaaimuur versus talud met aanlegsteiger

Er werden opmerkingen gemaakt in de Vlaamse Havencommissie over het feit dat er wordt gekozen voor een kaaimuur van 18m diep en niet voor een talud met aanlegsteiger. Voor de overslag van chemicaliën is een talud met aanlegsteiger in principe voldoende. Ook hier wordt aangevoerd dat een kaaimuur meer flexibiliteit biedt (later kan gemakkelijk worden overgeschakeld naar andere goederen) en compatibiliteit met de rest van het Verrebroekdok (waar nu ook al kaaimuren met 18m diepte zijn gebouwd). Bovendien neemt een steiger meer plaats in, wat het voor grote zeeschepen moeilijker maakt om te manoeuvreren.

Amsterdam-Zeebrugge range

In de trafiekanalyse werd steeds de Amsterdam-Zeebrugge range als referentie gehanteerd. Op de vraag waarom de haven van Calais niet in de range werd opgenomen, werd geantwoord dat de Calais weliswaar wel een grote ro-ro haven is, maar dat het in Calais over ferryverkeer gaat (en in Antwerpen niet). Een soortgelijke vraag gaat over het niet opnemen van de haven van Bremen, die bijzonder belangrijk is in de behandeling van nieuwe auto's. Deze haven blijkt volgens de studie van Ocean Shipping Consultants (die de basis vormde van het onderdeel "marktstudie" van de MKBA) toch niet zo'n grote concurrent te zijn voor Antwerpen, op het vlak van de beoogde trafiek.

Studie dateert van 2008

In de VHC werd de kritiek geopperd dat de MKBA en de marktstudie waarop deze is gebaseerd, dateren van 2008, dus van vlak voor de economische crisis. Dit is inderdaad zo en de economische crisis heeft, zowel in Antwerpen als in de meeste andere havens in de range, een aanzienlijke impact gehad op de trafiekcijfers. Het Havenbedrijf Antwerpen ziet ro-ro en vloeibare chemicaliën evenwel nog steeds als groeimarkten. Het feit dat de studie geen rekening houdt met de effecten van de economische crisis heeft mogelijk een negatieve invloed op het rendement van het project. De Vlaamse Havencommissie gaat ervan uit dat deze mogelijke rendementsvermindering niet van die aard is dat het finale resultaat van de studie negatief zal zijn.

Niettegenstaande de studie dateert van 2008 werd er toch al geanticipeerd op de bouw van de Deurganckdoksluis, want er werd uitgegaan van een situatie zonder toegankelijkheidsbeperkingen.

Marktaandeelstijging in duurdere haven voor ro-ro

Er werd in de VHC ook de vraag gesteld hoe het kan verklaard worden dat er enerzijds een marktaandeelstijging is van 10% naar 15% (zie tabel 7 op blz. 25), terwijl uit tabel 6 (blz. 24) blijkt dat Antwerpen duurder is dan concurrerende havens.

De verklaring, die door de consultant werd aangebracht, luidt als volgt:

“Het antwoord bestaat uit twee delen.

Ten eerste is Antwerpen niet significant duurder.

De conclusie is dat de kostenverschillen tussen de havens in dit segment klein zijn. Soms heeft Antwerpen een kostennadeel, in andere gevallen een klein kostenvoordeel. De cijfers in tabel 6 geven het gemiddelde van de kosten naar 6 representatieve achterlandbestemmingen weer (een ongewogen gemiddelde, want er zijn geen detailgegevens over het volume naar de verschillende bestemmingen om een gewogen gemiddelde te kunnen berekenen). Op pagina 87 van het onderliggende markstudierapport worden de kosten voor alle achterlandbestemmingen apart getoond, wat een meer genuanceerd beeld geeft.

Table 5.3-7
Comparative Built-Up Costs by Port for Cars Shipped by Roro/Car Carrier

Euros per tonne	Paris	Lille	Brussels	Genk	Eindhoven	Düsseldorf
Antwerp (in-dock)	40.20	34.44	30.49	33.43	33.22	35.56
Zeebrugge (inner harbour)	33.72	28.21	29.17	33.75	33.56	35.04
Vlissingen	37.90	32.82	31.89	33.99	33.31	35.53
Rotterdam - Britanniehaven	41.15	34.60	33.90	36.07	31.49	34.60
Amsterdam	41.45	36.24	33.00	35.67	31.65	33.79

Source: Ocean Shipping Consultants Ltd

Het significante verschil tussen Antwerpen en Zeebrugge in Tabel 6 blijkt voort te vloeien uit de relatief grote verschillen voor de achterlandbestemmingen Lille en Parijs (die in het ongewogen gemiddelde voor 40% doorwegen). Voor de andere bestemmingen zijn er maar kleine verschillen. Het rapport concludeert “In terms of cost, shipping via Antwerp is comparable with Zeebrugge for Belgian locations, and with Vlissingen for Eindhoven, these being the lowest-cost gateways for these inland locations. Antwerp works out more expensive for Düsseldorf than Rotterdam or Amsterdam, but similar in cost to Zeebrugge and Vlissingen”. Deze conclusie is overgenomen in de MKBA.

Ten tweede is er geen mathematisch verband tussen de kostenniveaus en de prognose van het potentiële marktaandeel.

OSC heeft een gedetailleerde vergelijkende analyse van de terminals en investeringsplannen in de beschouwde trafieksegmenten gemaakt (zie hoofdstuk 4 van marktstudierapport). Op basis van een globale beschouwing van de bevindingen van die analyse, alsmede van de vergelijkende kostenanalyse, is een inschatting gemaakt van de verdeling van de toekomstige trafiekgroei van de range. Gegeven dat er noch een significant kostenvoordeel of kostennadeel is, speelt voor de haven van Antwerpen een capaciteitseffect. Uitbreiding van capaciteit trekt op zichzelf nieuwe trafieken aan, omdat klanten grotere keuzemogelijkheden krijgen. Op pagina 88 van het onderliggende markstudierapport wordt gesteld: “However, the introduction of new capacity at Verrebroek Dock will allow some resurgence in market share for general cargoes, where handling is currently running close to capacity limits. There is also scope to increase ro-ro traffic significantly”.

Lagere productiviteit in Antwerpen

De vraag waarom de productiviteit voor de behandeling van nieuwe auto's in Antwerpen lager is dan voor de gehele range, wordt verklaard door het verschil in dwell time, dat op zijn beurt verbonden is met verschillen in de aard van de trafieken, zie ook het volgende punt “Overslag van nieuwe wagens”.

Ook in dit verband wordt opgemerkt dat de kadeproductiviteit, uitgedrukt in ton per lopende meter kaaimuur, relatief laag is op het schiereiland tussen het Vrasene- en het Verrebroekdok. Dit komt omdat er in deze zone veel kaaimuur is in verhouding tot de bruikbare oppervlakte. Hier zou beter gerekend worden met productiviteitscijfers per vierkante meter terreinoppervlakte.

Overslag van nieuwe wagens

Op blz. 27 wordt in de laatste paragraaf gesteld dat de overslag van nieuwe wagens in Zeebrugge in grote mate bestaat uit exportstromen en shortsea-vervoer, terwijl in Antwerpen de invoer met deepsea schepen overheerst. De VHC is het niet eens met deze stelling. In Antwerpen liggen de importstromen voor ro-ro niet hoger dan de exportstromen. Ook in Zeebrugge is er een relatief groot evenwicht tussen invoer en uitvoer: 46% import en 54% export.

De belangrijkste reden van de lagere productiviteit in Antwerpen t.o.v. Zeebrugge is volgens de consultant de gemiddeld significant langere dwell time van de wagens op de terminal, en die is op zijn beurt toe te schrijven aan het grotere relatieve belang van deepsea-import (met dwell times van 40-60 dagen). Ook in Zeebrugge is er een aanzienlijke deepsea-import, maar daarnaast zijn er belangrijke shortsea auto-trafieken met een veel korter dwell time (1-6 dagen), die het gemiddelde omlaag trekken.

Zie ook het OSC-rapport (bijlage bij de MKBA): *“ICO typifies this structure: in 2007, its Antwerp terminal handled 2,800 units per hectare, compared with 8,548 units per hectare at its two inner-harbour Zeebrugge terminals. In terms of throughput per berth metre, the 111 units handled at ICO’s Antwerp facility compared with 501 units at its Zeebrugge terminals”*.

Prognose: verband met OSC-studie

In tabel 12 op blz. 31 van de MKBA wordt de prognose van de overslag van conventionele stukgoederen, ro-roladingen en vloeibare bulk weergegeven. Het is echter niet duidelijk waar het verband ligt met de marktstudie van Ocean Shipping Consultants, waarop deze cijfers gebaseerd zouden moeten zijn.

De consultant verschaftte meer duidelijkheid over de verbanden tussen de MKBA en de marktstudie:

Stukgoed en roro

- De prognose in het projectalternatief komt uit tabel 6.2-2 op blz. 90 van OSC marktstudierapport (VERREBROEK PHASE III TRAFFIC FORECASTS MAY 2008) en is niet getoond in het MKBA-rapport;
- De prognose van het Verrebroekdok komt uit tabel 6.2-4 op p. 92 van OSC marktstudierapport (VERREBROEK PHASE III TRAFFIC FORECASTS MAY 2008) en is getoond in tabellen 13 tot 16 van het MKBA-rapport;
- De prognose in het nulalternatief is verkregen door de prognose in het projectalternatief te verminderen met de prognose van het Verrebroekdok. Deze prognose is getoond in tabel 12 van het MKBA-rapport.

Liquid bulk

- De prognose in het projectalternatief komt uit tabel 6.2-1 op p. 38 van OSC marktstudierapport (VERREBROEK PHASE III LIQUID CHEMICALS OUTLOOK FINAL DECEMBER 2008) en is niet getoond in het MKBA-rapport;
- De prognose van het Verrebroekdok is verkregen door de prognose van de overslag per m³ tankvolume (in tabel 6.3-1 op p. 40 van OSC marktstudierapport - VERREBROEK PHASE III LIQUID CHEMICALS OUTLOOK FINAL DECEMBER 2008) te vermenigvuldigen met het tankvolume (550.000 m³). Dit volume is gebaseerd op de investeringsplannen van potentiële operators en de layout van vergelijkbare bestaande terminals. Deze prognose is getoond in tabellen 13 en 14 van het MKBA-rapport;

- De prognose in het nulalternatief is verkregen door de prognose in het projectalternatief te verminderen met de prognose van het Verrebroekdok. Deze prognose is getoond in tabel 12 van het MKBA-rapport.

Schommelingen in (potentieel) marktaandeel

In tabel 7 op blz. 25 van de MKBA wordt het marktaandeel van de haven van Antwerpen weergegeven in de Amsterdam-Calais range, voor een reeks goederengroepen. Er worden opmerkingen gemaakt over de schommelingen in dat marktaandeel, vooral in het verleden. De verklaring ligt volgens het Havenbedrijf Antwerpen vooral in de concurrentie vanuit de haven van Vlissingen, waardoor er in het verleden heel wat trafiek verloren is gegaan.

Verschuiving van trafieken uit andere havens

In de MKBA wordt op blz. 32-33 gesteld dat de marktaandeelwinst van Antwerpen ten koste gaat van het marktaandeel van de overige havens in de range. Dit gebeurt, volgens de studie, in verhouding tot het marktaandeel van die havens in de range. Voor de overslag van ro-ro betekent dit bijvoorbeeld dat 43% van de trafiekwinst van Antwerpen uit andere Vlaamse zeehavens aangetrokken wordt (38% uit Zeebrugge en 5% uit Gent). De VHC heeft er in het advies “over de bouw van een nieuwe voorwand aan de Oostkaai van het Westelijk Schiereiland in de Voorhaven van Zeebrugge” (15 februari 2010) al op gewezen dat zij deze werkwijze nogal sterk vereenvoudigd vindt. Door enkel het marktaandeel in beschouwing te nemen wordt geen rekening gehouden met de afstand tot de concurrerende havens. De VHC is van mening dat de marktaandeelwinst van Antwerpen ten koste gaat van de andere havens in verhouding tot hun marktaandeel én de afstand tussen Antwerpen en die haven.

Door geen rekening te houden met de afstand tussen Antwerpen en de andere havens wordt de bovenstaande redenering ook gevoelig voor de samenstelling van de range. Wordt bijvoorbeeld een kleinere range gehanteerd, dan wordt het aandeel van de andere havens (Gent en Zeebrugge) groter en zal de nieuwe Antwerpse trafiek voor een groter deel uit die havens komen.

Los van bovenstaande kritische beschouwingen op de berekeningswijze van de verschuiving van trafieken uit andere havens is het, voor wat de ro-ro trafiek betreft, duidelijk dat het project in belangrijke mate in concurrentie treedt met gelijkaardige trafieken in de haven van Zeebrugge.

Concessievergoeding voor kadegebonden terreinen

Op een vraag of het logisch is dat voor watergebonden terreinen een lagere concessievergoeding moet betaald worden dan voor niet-watergebonden terreinen werd bevestigend geantwoord. Dit komt omdat watergebonden terreinen zorgen voor concessie-inkomsten, maar ook voor andere inkomsten zoals havenrechten.

Baggerwerken in Kanaal Gent-Terneuzen

Bij de opsomming op blz. 24 van de MKBA van de beschikbare diepgang in verschillende havenzones in West-Europese havens, wordt bij de haven van Gent vermeld “(na de recente baggerwerken in het kanaal)”. Aangezien deze baggerwerken reeds in 1968 werden uitgevoerd, is deze vermelding niet correct.

4.4. Wetenschappelijk verantwoorde en reken-technisch correcte berekeningen en redeneringen

Uittreksel uit de aanbeveling van de VHC van 30 juni 2010

“De MKBA moet gebaseerd zijn op wetenschappelijk verantwoorde en rekentechnisch correcte berekeningen en redeneringen. De Standaardmethodiek MKBA bevat op dit vlak zeer zinvolle gegevens, maar het bestaan van de Standaardmethodiek mag geen aanleiding zijn om zich te beperken tot bepaalde redeneringen en berekeningen. En de Standaardmethodiek mag zeker niet gebruikt worden als “alibi” om minder zinvolle of zelfs foute redeneringen of berekeningen te maken (deze redering is correct, “want het staat zo in de Standaardmethodiek”).”

Berekening van de werkgelegenheidsbaten

In maatschappelijke kosten-batenanalyses voor infrastructuurprojecten in zeehavens is de berekening van de werkgelegenheidsbaten een vast onderdeel. De Vlaamse Havencommissie vindt het logisch dat deze batenpost een onderdeel is van de totale baten van een investeringsproject. Bij de constructie van een haveninfrastructuurproject bestaat een aanzienlijk deel van de kostprijs uit personeelskosten. Die personeelskost wordt voor een deel besteed aan werknemers die zonder het project werkloos zouden zijn. Het project leidt dus tot een vermindering van de werkloosheid. Aangezien werkloosheid aan de overheid geld kost is het aannemelijk dat de realisatie van een haveninvesteringsproject een baat oplevert die de werkgelegenheidsbaat kan genoemd worden. De VHC betwist het bestaan van werkgelegenheidsbaten absoluut niet.

De wijze waarop de werkgelegenheidsbaat wordt berekend in onderhavig project is echter wel voor kritiek vatbaar. Deze berekeningswijze is voorgeschreven door de Standaardmethodiek MKBA.

Op blz. 48 van de MKBA wordt gesteld dat kan aangetoond worden dat de verhouding tussen het netto en het bruto effect op de werkgelegenheid wordt gegeven door de

uitdrukking: $\frac{\varepsilon_a}{(\varepsilon_a - \eta_v)}$, waarbij ε_a gelijk is aan de loonelasticiteit van het arbeidsaanbod en η_v staat voor de loonelasticiteit van de vraag.

In de tabel waarin de berekening wordt gemaakt (tabel 26 op blz. 48) wordt de prijselasticiteit van het aanbod geschat op 0,25. Hierbij wordt verwezen naar een aantal studies “die een aanbodselasticiteit van 0,2 tot 0,3 suggereren”. De 0,25 is het gemiddelde van 0,2 en 0,3. In dezelfde tabel wordt echter aangegeven dat de prijselasticiteit van het aanbod “hoger ligt voor vrouwen en dicht bij nul ligt voor mannen”. Aangezien een bijzonder groot deel van de arbeid in havens, in het bijzonder als het gaat om de bouw van grote infrastructuurwerken, door mannen wordt uitgevoerd, zou het realistischer zijn om de aanbodselasticiteit veel lager in te schatten. Stel dat de prijselasticiteit van het aanbod niet 0,25 maar 0,10 bedraagt, dat maakt dit een zeer groot verschil uit in de werkgelegenheidsbaton (bij gelijkblijvende prijselasticiteit van de vraag zal de werkgelegenheidsbaton verminderen van 193 naar 94 miljoen euro).

De VHC betwist het bestaan van werkgelegenheidsbaton niet en ook voor dit project is het duidelijk dat er werkgelegenheidsbaton moeten worden aangerekend. Met bovenstaand rekenvoorbeeld wil de VHC echter wel aantonen dat deze complexe berekeningswijze zeer gevoelig is voor de parameters die erin gebruikt worden. Het is vrij gemakkelijk om een alternatieve parameter voor te stellen (en hiervoor een argumentatie te vinden), waardoor het eindresultaat drastisch wijzigt. Dit maakt het resultaat van dergelijke berekening betwistbaar.

4.5. Eenvoud versus complexiteit

Uittreksel uit de aanbeveling van de VHC van 30 juni 2010

“Daar waar mogelijk moet de MKBA zo eenvoudig mogelijk blijven, ten behoeve van de narekenbaarheid, duidelijkheid en transparantie. De voorkeur gaat eerder uit naar een eenvoudige redenering of berekening dan naar een complexe berekening die misschien iets nauwkeuriger is, maar die door de lezer als “te ingewikkeld” wordt beschouwd. Deze eis mag natuurlijk niet extreem geïnterpreteerd worden.”

De berekening van de werkgelegenheidsbaton is een berekening met verschillende onzekere factoren. De wijze waarop de werkgelegenheidsbaton in deze MKBA werden berekend, is onnodig complex en leidt tot betwistbare resultaten.

4.6. Hoofdzaak versus bijzaak

Uittreksel uit de aanbeveling van de VHC van 30 juni 2010

“In de MKBA moet de nadruk liggen op de essentiële kosten en baten. Als blijkt dat procentueel gezien de externe en indirecte effecten een grotere impact hebben op het resultaat dan de posten die voor een havenproject essentieel zijn (havengelden, vermindering wachttijden, vermindering congestiekosten, ...), dan komt dat de waarde van de MKBA niet ten goede.”

De Vlaamse Havencommissie constateert dat in de onderzochte MKBA de belangrijkste kosten en baten voortvloeien uit posten die voor een havenproject essentieel zijn: additionele havenontvangst, vermeden transportkosten en werkgelegenheidsbaten.

4.7. Causaliteit

Uittreksel uit de aanbeveling van de VHC van 30 juni 2010

“Er moet een duidelijk oorzakelijk verband bestaan tussen de kosten en baten die aan een project worden toegeschreven en het project zelf. Stel dat de bouw van een nieuwe sluis het mogelijk maakt om in een havenzone nieuwe activiteiten te gaan ontplooiën die zeer batig zijn voor de maatschappij. Stel dat daarvoor eerst nog wel een nieuw dok moet worden gebouwd. Dankzij de nieuwe sluis worden de nieuwe trafieken mogelijk, dus worden de baten van die nieuwe trafieken toegerekend aan de nieuwe sluis. Wordt echter enige tijd nadien een MKBA gemaakt voor het nieuw te bouwen dok, dan worden de baten van die nieuwe trafiek opnieuw aangerekend als baat, maar dit keer geldt deze baat om de kosten van het nieuwe dok te verantwoorden. Dit soort “dubbeltellingen” moet vermeden worden.”

Over het verband tussen het Verrebroekdok fase 3 en de Deurganckdoksluis is discussie mogelijk. Voor de Deurganckdoksluis werden in scenario B1/B2 (het scenario met de bouw van de sluis zoals nu in uitvoering) in de MKBA bijkomende havenrechten en werkgelegenheidsbaten bij overslagactiviteiten aangerekend als baat. De werkgelegenheidsbaten en havenrechten, die voor het project Verrebroekdok fase 3 worden aangerekend, zijn eigenlijk eerder ook al eens als baat aangerekend in de MKBA voor de Deurganckdoksluis. Dit is niet correct.

De oorzaak van deze dubbeltelling ligt vooral in de timing van de uitvoering van de MKBA's. Op het moment dat de MKBA voor het Verrebroekdok fase 3 werd gemaakt, was de Deurganckdoksluis nog geen beslist beleid. Ondertussen zijn de werken voor de sluis in uitvoering.

Tot nu toe werden de MKBA's voor haveninfrastructuur in Vlaanderen steeds als een alleenstaand project beschouwd. Wordt deze visie aangehouden, dan stelt het bovenstaande probleem zich niet. De VHC vraagt echter om bij toekomstige projecten extra aandacht te besteden aan de verbanden tussen verschillende projecten in een haven, zodat de risico's op dubbeltelling worden geminimaliseerd.

5. Conclusies van de Vlaamse Havencommissie

De Vlaamse Havencommissie heeft op 9 december 2011 een adviesvraag gekregen over de bouw van de derde fase van het Verrebroekdok in de haven van Antwerpen. Dit dossier bestond, naast de adviesvraag zelf, uit een Maatschappelijke Kosten-Batenanalyse (MKBA), een projectomschrijving en een ontheffingsbeslissing m.b.t. de milieueffect- en veiligheidsrapportage. Na onderzoek van het dossier is de Vlaamse Havencommissie tot de volgende conclusies gekomen:

- De Vlaamse Havencommissie heeft op 30 juni 2010 een aanbeveling geformuleerd met een evaluatie van de “Standaardmethodiek MKBA voor socio-economische verantwoording van grote zeehavenprojecten in de Vlaamse zeehavens”. In die aanbeveling heeft de VHC een aantal eisen gesteld waaraan een MKBA moet voldoen. De Vlaamse Havencommissie heeft in dit advies een aantal inhoudelijke opmerkingen gemaakt, maar deze zijn geen van alle zodanig dat het eindresultaat van de studie in twijfel moet worden getrokken. De VHC vestigt wel de aandacht op het feit dat een aantal belangrijke opmerkingen voortvloeit uit het feit dat de MKBA dateert van 2008, waardoor (1) de trafiekprognose en andere veronderstellingen dateren van voor de economische crisis van 2009 en (2) dat de MKBA pas wordt beoordeeld op het moment dat een gerelateerd project, nl. de Deurganckdoksluis, reeds in uitvoering is. De VHC acht het wenselijk dat dergelijke vertraging in de toekomst zoveel mogelijk wordt vermeden.
- Op basis van de projectkenmerken, de gegevens die aan de VHC werden verstrekt en op basis van de MKBA is de Vlaamse Havencommissie van mening dat de bouw van de derde fase van het Verrebroekdok in de haven van Antwerpen een sociaaleconomisch rendabele investering is.

Referentielijst

- Adviesvraag over de bouw van de derde fase van het Verrebroekdok in de haven van Antwerpen.
- Gemeentelijk Havenbedrijf Antwerpen (GHA), "Projectomschrijving van de aanmeerfaciliteiten aan de Westzijde van het Verrebroekdok - fase 3", Antwerpen, 2011.
- Vlaamse Overheid. Departement Leefmilieu, Natuur en Energie, "Ontheffing tot het opstellen van een MER. Ontheffingsbeslissing voor het project 'Uitbreiding van de aanmeerfaciliteiten aan de westzijde van het Verrebroekdok, op de kop van het Waaslandkanaal (overgang Verrebroekdok – Doeldok)", Antwerpen, 2 februari 2010.
- RebelGroup, Ocean Shipping Consultants, Technum, IMDC25, "Onderzoek naar het nut en de noodzaak van een realisatie van een derde fase van het Verrebroekdok, alsook het uitvoeren van een Maatschappelijke Kosten-Batenanalyse.", Antwerpen, 21 november 2008.
- Ocean Shipping Consultants, "Verrebroek Phase III. Traffic forecasts", Chertsey, UK, May 2008.
- Ocean Shipping Consultants, "Verrebroek Phase III. Liquid chemicals outlook. Final", Chertsey, UK, December 2008.