

Nummer : 2007/32
Datum : 15 februari 2007
Aan : Ministerie van Verkeer en Waterstaat (DGTL)

Second opinion op de Beleidsstrategie Binnenvaart

Het Directoraal-Generaal Transport en Luchtvaart van het Ministerie van Verkeer en Waterstaat heeft het CPB gevraagd een second opinion uit te brengen op de studie “Beleidsstrategie Binnenvaart” uitgevoerd door Policy Research Corporation (PRC).¹ Om tot een beleidsstrategie te komen heeft PRC eerst een marktanalyse uitgevoerd.² Die marktanalyse is inmiddels aangevuld met een kwantitatieve analyse van potentiële beleidsmaatregelen. Op basis van deze twee ingrediënten, de marktanalyse en de beleidsanalyse, heeft PRC een integrale beleidsstrategie geformuleerd.

De beleidsstrategie schetst in grote lijnen waar de beste kansen liggen voor een verdere ontwikkeling van de binnenvaart en welke potentiële beleidsmaatregelen die ontwikkeling effectief kunnen ondersteunen. De schets is gebaseerd op een inschatting van de ontwikkelingen in de markt en op een kwantitatieve analyse van kosten en baten van een aantal generieke typen van beleidsmaatregelen. De zorgvuldige manier waarop het onderzoek is verricht maakt dat de geschetste beleidsstrategie bijzonder waardevol zal kunnen zijn in de beleidspraktijk.

Uit het onderzoek komt echter ook naar voren dat het maatschappelijk nut van maatregelen vaak mede afhankelijk is van de omstandigheden ter plaatse. De beleidsstrategie mag dan een zeer bruikbare eerste indicatie geven van nut en noodzaak van generieke maatregelen, in concrete gevallen zal men behoefte blijven hebben aan een op de specifieke situatie toegespitste kosten-batenanalyse.

In deze notitie plaats het CPB, ondanks alle waardering voor de hoofdlijnen, toch enkele kanttekeningen bij een paar onderdelen van zowel het kwantitatieve beleidsonderzoek als de daaraan ontleende beleidsstrategie. Bovendien geldt een voorbehoud. De aanbevelingen die resulteren uit de gesprekken van PRC met de binnenvaartsector heeft het CPB niet gevalideerd.

¹ Policy Research Corporation, Beleidsstrategie Binnenvaart, 6 februari 2007.

² Policy Research Corporation, Marktonderzoek Binnenvaart, 28 april 2006.

Samenvatting van het kwantitatieve beleidsonderzoek

Bij het kwantitatieve beleidsonderzoek heeft PRC de vraag gesteld: welk type beleidsmaatregelen zorgt voor meer rendement uit hetzelfde budget?

Om deze vraag te kunnen beantwoorden heeft PRC de potentiële beleidsmaatregelen ingedeeld in drie clusters. Allereerst maatregelen die een positief effect kunnen hebben op de beladingsgraad van binnenvaartschepen, zoals het uitbaggeren van kanalen, het verruimen van vaarwegen, het ophogen van bruggen of het stimuleren van de ontwikkeling van lichtere schepen. Voorts maatregelen die de omloopsnelheid van de binnenvaartschepen kunnen verbeteren, zoals het efficiënter bedienen van sluizen en het vergroten van de capaciteit van sluizen. Tenslotte maatregelen ter bevordering van nieuwe logistieke concepten, vooral om de afhandelingstijd in de zeehavens in te korten.

Niet alle maatregelen zijn kwantitatief geanalyseerd, met name niet de maatregelen in het derde cluster. De andere maatregelen zijn ook niet integraal doorgerekend, als dat al zou kunnen. PRC heeft voor elke maatregel enkele casussen geanalyseerd, zoals:

- Het voorkomen van diepgangbeperkingen in kanalen door te baggeren, zodat schepen voller beladen kunnen worden;
- Een verruiming van vaarwegen, zodat ze gebruikt kunnen worden door grotere scheepstypen;
- Het ophogen van bruggen, zodat schepen meer lagen containers bovenop elkaar kunnen vervoeren (bijv. van 2 lagen naar 3 lagen);
- Het ontwikkelen van een lichter schip dat, gegeven de diepgang van een kanaal, zwaarder beladen kan worden;
- Het aanpassen van sluizen, in de vorm van een extra kolk of een grotere sluis, zodat de wachttijd voor de sluis afneemt.

Van deze casussen zijn “break-even analyses” gemaakt: onder welke omstandigheden zijn de baten groter dan de kosten? Op basis daarvan zijn algemene beleidslijnen geformuleerd. Belangrijke uitkomsten zijn:

- Als de diepgang een beperking vormt voor de scheepvaart is baggeren rendabel;
- Het verruimen van kanalen naar een hogere vaarwegklasse is niet zo zinvol;
- Het verhogen van bruggen is zinvol als er sprake is van zeer drukke containervaart (en als er niet teveel bruggen in het traject zitten);
- Het ontwikkelen van een lichter schip, van composiet of speciale staal, zou zinvol kunnen zijn bij kleine schepen voor het vervoer van droge lading en bij de tankvaart;
- Een extra kolk in een sluis is aantrekkelijk als de intensiteit/capaciteit (I/C) verhouding hoger is dan 0,6 á 0,8 (afhankelijk van het soort kanaal);
- Bij alle maatregelen spelen modal shift effecten een zeer ondergeschikte rol.

Veel elementen van de beleidsstrategie zijn goed onderbouwd, maar niet alle

Een groot aantal elementen van de beleidsstrategie is goed onderbouwd omdat ze rechtstreeks zijn ontleend aan hetzij de marktanalyse hetzij de kwantitatieve beleidsanalyse. Maar niet alle elementen zijn even zorgvuldig onderbouwd. Van sommige elementen van de beleidsstrategie is het zelfs de vraag of ze wel zo algemeen geldend zijn als in het rapport wordt voorgesteld. Dat geldt bijvoorbeeld voor de volgende aanbevelingen:

- “Behoud van natte vervoersrelaties (binnenhavens en laad- en losplaatsen) en zorg dragen voor ruimte voor uitbreiding/herstructurering bestaande natte bedrijventerreinen en inland containerterminals” (PRC, dia 74)

In de studie is inderdaad ruim aandacht besteed aan het belang van natte vervoersrelaties, maar het nut van het reserveren van ruimte is vooral ook afhankelijk van de opportunity kosten van de ruimte (als kantoor- of woningbouwlocatie) en daar is geen analyse van gemaakt, zoals overigens in het rapport zelf wordt aangegeven.. Het is daarom niet zeker of voor alle bestaande natte bedrijventerreinen en inland containerterminals wel ruimte gemaakt moet worden voor uitbreiding/herstructurering, althans op hun huidige locatie.

- “Duidelijkheid rondom behoud kleine vaarwegen” (PRC, dia 74)

Weliswaar blijkt uit de studie dat kleine vaarwegen van groot nut kunnen zijn voor het vervoer van bulkgoederen, en dat het rendabel is om het dichtslibben van een goed gebruikte vaarweg te voorkomen. Dat betekent nog niet dat dus alle kleine vaarwegen behouden zouden moeten blijven³. Behoud van de vaarwegfunctie vereist meer dan alleen baggeren. Het gaat ook om de kosten van onderhoud en bediening van bruggen en sluizen, maar er zijn ook andere, minder in het oog springende kosten. Zo is in deze studie het effect van vaarwegen op de kosten van het wegvervoer niet volledig geanalyseerd. Met name beweegbare bruggen, vooral gebruikt voor lokale wegen over kleine vaarwegen, veroorzaken soms aanzienlijke kosten voor het snel groeiende wegverkeer. Het sluiten van een kleine vaarweg, of het beperken van het gebruik ervan tijdens de spits, kan een aanmerkelijke kostenbesparing opleveren als daarmee een grote belemmering voor het wegverkeer wordt weggenomen.

Kortom, de conclusies die getrokken worden in de beleidsstrategie reiken in een aantal gevallen wat verder dan gerechtvaardigd is op basis van het kwantitatieve onderzoek.

³ Zo heeft TNO-Inro in 'Evaluatie onderhoudskosten ten behoeve van de Nota mobiliteit' (TNO Inro rapport 2004-33) de effecten bepaald van het opheffen van de vaarwegfunctie van het Wilhelminakanaal tussen Tilburg en de aansluiting op het Beatrixkanaal. Met een berekening op hoofdlijnen komt TNO-Inro tot de conclusie dat de baten van de opheffing van de vaarwegfunctie groter zijn dan de extra-kosten voor de binnenvaart, met name als een aantal verbeteringen in de Zuid-Willemsvaart worden doorgevoerd.

Mogelijk zijn een aantal aanbevelingen ontleend aan de vele gesprekken die PRC heeft gevoerd met vertegenwoordigers van de sector.⁴ Dat geldt voor aanbevelingen als ‘optimalisatie van de logistieke keten’, ‘introduktie nieuwe logistieke concepten in markt- en eindproducten’ en ‘corridorstrategie investeringen infrastructuur’. Op zichzelf zijn dit belangrijke potentiële maatregelen die aandacht verdienen. En een aantal van die aanbevelingen zouden zeker ook juist kunnen zijn, maar ze zijn niet te ontleen aan het gepresenteerde kwantitatieve onderzoek. En het CPB heeft de gesprekken met vertegenwoordigers van de sector niet gevalideerd. Merk op dat over de levensvatbaarheid van minstens enkele concrete projecten om de logistieke kwaliteit van de containerbinnenvaart te verbeteren, zoals bijvoorbeeld de ‘extended gate’, binnen de vervoerssector verschillend wordt gedacht.

Kritische kanttekeningen bij enkele specifieke onderdelen

- De algemene conclusie is dat de mogelijkheden beperkt zijn om modal shift van de weg naar de binnenvaart te bewerkstelligen. Specifiek voor het containervervoer wordt echter geconcludeerd dat er wel degelijk een grote “vechtmarkt” zou zijn (PRC, dia 68). De studie stelt dat door efficiencyverhoging en kostenverlaging een aanzienlijke vergroting van het marktaandeel van de binnenvaart kan worden gerealiseerd. Exercities met het Container Marktaandeel Model, ontwikkeld voor de kosten-batenanalyse van de verdieping van de vaarweg naar Antwerpen, wijzen niet in die richting.⁵

Wellicht komt PRC tot deze conclusie omdat in de studie niet of nauwelijks onderscheid wordt gemaakt naar het soort containerlading. In de praktijk worden containers met een laagwaardige lading doorgaans vervoerd door de binnenvaart, omdat voor deze goederen de factor tijd in mindere mate van belang is. Containers met een hoogwaardige lading worden doorgaans vervoerd met vrachtauto’s of het spoor, omdat voor deze goederen tijd wel een cruciale factor is. Het gevolg daarvan is dat in de praktijk sprake is van een tamelijk duidelijke afbakening van marktaandelen die bepaald wordt door de waarde van de lading, een aspect dat in de PRC studie onvoldoende belicht wordt.

- De studie gaat uit van een discontovoet van reëel 4%, met gevoeligheidsanalyses voor 5,5% en 7%. (PRC, dia 16). Wellicht zou het beter zijn uit te gaan van een discontovoet van 5,5% (inclusief risico-opslag). Daarbij past een gevoeligheidsanalyse naar beneden, 4%, en naar boven, 7%.

⁴ PRC heeft voor dit onderzoek gesproken met beleidsmakers, belangenorganisaties en vertegenwoordigers van de binnenvaart, verladers en vervoerders, op- en overslagbedrijven, scheepsbouwers, havenbedrijven en banken.

⁵ CPB, 2004, Verruiming van de vaarweg van de Schelde, een maatschappelijke kosten-batenanalyse, Koninklijke De Swart, Den Haag. Simme J. Veldman, Ewout H. Bückmann and Rafael Nistal Saitua, 2005, River Depth and Container Port Market Shares: The Impact of Deepening the Scheldt River on the West European Container Hub-Port Market Shares, Maritime Economics and Logistics, Vol. 7, Nr. 4, pp. 336-355.