

KOSTEN-BATENANALYSE VAN DE NIEUWE CONTAINERTERMINAL IN ANTWERPEN

PROF. DR. G. BLAUWENS
Universiteit Antwerpen. Ufsia

The costs and benefits of a new container terminal in Antwerp have been analysed first from an international point of view and second with a limitation to the Belgian economy.

The article explains how costs and benefits have been defined. It also shows that certain costs and benefits, though often mentioned in the debate on port investment, cannot be included into a cost-benefit balance without causing a serious error of double counting.

Cost benefit calculations were made under several scenarios. The article only gives the results for a pessimistic assumption on future container movement in Antwerp. Even in this pessimistic scenario, the benefits largely exceed the costs. The net present value for the international economy is approximately 10 billion Belgian economy only, the net present value amounts to some 3.2 billions.

INLEIDING

De containerterminal die in Antwerpen aan de Scheldeoever gebouwd wordt, zal een ruimte bieden van 55.4 ha voor containerbehandeling. Die oppervlakte laat toe 29.000 TEU te stapelen en per jaar ongeveer 500.000 containers of 650.000 TEU te behandelen.

In een kosten-batenanalyse, uitgevoerd voor het Ministerie van Openbare Werken⁽¹⁾, werd nagegaan of de investering uit een globaal economisch oogpunt gewenst is. Men stelde die vraag niet alleen uit een internationaal standpunt maar ook uit het standpunt van de Belgische economie. De kosten-batenanalyse uit het standpunt van de Belgische economie laat de kosten en baten voor het buitenland buiten beschouwing. Zij houdt alleen rekening met de Belgische economische belangen.

De berekening uit internationaal standpunt is gebruikelijk in kosten-batenanalyses. Zij is belangrijk als men het project wil verdedigen tegenover buitenlandse havens of internationale instellingen.

De tot België beperkte kosten-batenanalyse kan men uit een internationaal oogpunt uiteraard aanvechten. Zij is ook analytisch minder betrouwbaar, omdat zij niet verder gaat dan de onmiddellijke verdeling van kosten en baten, zoals die direct uit het project ontstaat. Latere transmissies van de winsten tussen holdings, zusterbedrijven, financiers, aandeelhouders enz. kunnen een baat die ogenschijnlijk naar het buitenland gaat, terug naar België brengen of omgekeerd. Die latere transmissie van winsten is volledig buiten beschouwing gelaten. Het is bijna onmogelijk er bruikbare informatie over te bekomen.

Toch was het zeker verantwoord, ook deze tot België beperkte kosten-batenberekening uit te voeren. Er is namelijk een heel verschil tussen de twee benaderingen. Het grootste deel van de tijdsbesparingen voor schepen en goederen gaat onbetwistbaar naar het buitenland. Die besparingen zijn aanwezig in de analyse uit internationaal oogpunt, maar zij verdwijnen als men de analyse tot België beperkt. Anderzijds verplaatst het project werkgelegenheid uit andere landen naar België. Vanuit internationaal standpunt is dat geen bijkomende werkgelegen-

heid en geen baat. Als men alleen België beschouwt, is de verplaatste werkgelegenheid evengoed een baat als werkelijk nieuwe arbeidsplaatsen.

De berekeningen hebben opgeleverd dat, zowel uit een internationaal oogpunt als uit een nationaal standpunt, de investering verantwoord is. De baten overtreffen telkens de kosten. Veruit de beste uitkomst evenwel wordt bekomen in de internationale kosten-batenvergelijking.

1. ALGEMEEN OPZET VAN DE KOSTEN-BATENANALYSE

Een overheidsinvestering kan men niet beoordelen op de manier waarop een privé investeerder tewerk gaat. Voor de privé onderneming is het inderdaad gemakkelijk te bepalen wat onder kosten en baten moet verstaan worden: kosten zijn de uitgaven die de investering vroeg of laat veroorzaakt, baten de ontvangsten. De overheid evenwel mag of kan helemaal niet het criterium van de eigen kas aanwenden. Ontvangsten en uitgaven voor de staatskas zijn niet het criterium om een overheidsinvestering te beoordelen. De overheid, als emanatie van de ganse gemeenschap, moet rekening houden met alle effecten die het project uitoeft op de globale economie.

Deze effecten nu, kunnen op talloze manieren gerangschikt en onderverdeeld worden. Er zijn dus talloze manieren om een schema van kosten en baten voor te stellen. Men kan een kost naar batenzijde overhevelen als men hem van teken verandert. Op dezelfde wijze kan men een baat naar kostenzijde overbrengen, als een negatieve kost. Men kan kosten of baten groeperen of verder uitsplitsen, herindelen.

Deze diverse mogelijkheden van voorstelling wekken vaak een indruk van grote verscheidenheid tussen kosten-batenanalyses. Men kiest steeds een voorstellingswijze die voor het concrete geval het meest duidelijk is en men mijdt de algemene begrippen, die inderdaad niet altijd eenvoudig zijn. De stand van zaken is erg begrijpelijk, maar hij bemoeilijkt de vergelijking tussen kosten-batenanalyses.

Aan batenzijde is dat de betalingsbereidheid van de projectgebruikers of, in meer professionele terminologie, het oppervlak

onder de vraagcurve. In het geval van de Antwerpse containerkade kan men dit oppervlak uitsplitsen in ten eerste bijkomende havenontvangsten en ten tweede kostenbesparingen voor schepen, containers en goederen.

Aan kostenzijde moet zeker geteld worden de betalingsbereidheid, die andere gebruikers zouden opbrengen voor de produktiefactoren die het project in beslag neemt. In het economisch jargon noemt men dit ook het oppervlak onder de aanbodcurve van factoren. Deze kostprijs splitst men weer uit in twee delen: de investeringsuitgaven voor de overheid en de onderhoudsuitgaven.

Tot zover kan geen ernstige discussie bestaan over de opbouw van de kosten-batenlijst. De genoemde kosten en baten moeten zeker geteld worden. Anders is de kosten-batenanalyse slecht gemaakt. In alle deskundige toepassingen van kosten-batenanalyse worden zij aangerekend, of als men er toch enigszins van afwijkt, gaat het om een klaarblijkelijke vergetelheid of een onbelangrijke vereenvoudiging.

Er is minder eensgezindheid zodra men de berekening gaat uitbreiden met bijkomende kosten of baten. In deze uitbreiding zijn politieke opties onvermijdelijk. Nochtans kan ook die toevoeging van additionele kosten-batenposten sterk gerationaliseerd en geformaliseerd worden. Onder meer de toepassing van de zogenaamde Harberger-formule is hier uiterst nuttig.

In dit artikel kunnen wij niet ingaan op de hele wetenschappelijke achtergrond. Het belangrijkste principe is ongetwijfeld dat men dubbeltellingen moet vermijden: Een bijkomende kost of baat mag slechts geteld worden, wanneer hij niet reeds door de werking van het economisch mechanisme doorerekend werd in de vraag- en aanbodcurven die de kosten-batenanalyse al beschouwt.

Er bestaan talrijke voorbeelden van die dubbeltellingen. Zo wordt soms de ontwikkeling van de Antwerpse of Belgische industrie genoemd als een baat van haveninvesteringen. Een goed uitgeruste haven zou multinationale bedrijven aantrekken naar een vestigingsplaats in België of zou de nationale industrie competitief maken op haar buitenlandse markt.

Ongetwijfeld hebben haveninvesteringen

deze gunstige invloed, maar het zou een vergissing zijn, dit effect toe te voegen aan de kosten-batenanalyse. Uit een internationaal standpunt is dat al onmiddellijk evident: De verplaatsing van industriële activiteit uit één land naar een ander kan niet beschouwd worden als bijkomende activiteit.

Maar ook als men de berekening beperkt tot de Belgische economie, zou het fout zijn de industriële ontwikkeling als baat te stellen. De steun die men aan de industrie gegeven heeft, is immers niets anders dan het Belgisch aandeel in de kostenbesparingen van de havengebruikers. Deze baat voor de Belgische havengebruikers is reeds geteld. Men zou een dubbeltelling maken door de kostenbesparing voor de verladers nogmaals te tellen onder de interpretatie baat voor de industrie.

Ook het voordeel voor Belgische toelever-aars die ten behoeve van de containerkade constructie-, onderhouds- of exploitatiewerken uitvoeren, is in principe reeds geteld. Als deze bedrijven zo graag leveren, zal dat tot uiting gekomen zijn in lage prijzen en dus in geringe investerings- en exploitatiekosten. Het voordeel is dan al afgetrokken aan kostenzijde.

Om bijkomende kosten en baten te tellen, moet het zo zijn dat zij niet reeds, doorgerekend zijn in de al getelde ontvangsten en uitgaven van het project. Het marktmechanisme moet met andere woorden tekortschieten in het aanrekenen van deze bijkomende effecten. Dat is zeker het geval voor drie effecten die vaak in het debat over haveninvesteringen genoemd worden: werkgelegenheid, milieueffecten en tijdverlies voor andere schepen.

Van deze drie elementen is in de kostenbatenanalyse alleen rekening gehouden met werkgelegenheid. Laten wij ze echter alle drie wat nader beschouwen:

1) Werkgelegenheid

Werkgelegenheid is duidelijk een additionele baat. Werkloosheid is één der fundamentele onevenwichten in het Belgisch economisch mechanisme. Er is een groot overschot aan arbeidskrachten, maar om sociale redenen worden de lonen op een hoog niveau gehandhaafd. Deze politiek kan zeer verantwoord zijn, maar zij belet dat het marktmechanisme de informatie over werkloosheid zou doorrekenen naar de investeerders. Deze politiek van handhaving der loonniveau's belet een loondaling waardoor de investerings- en exploitatieuitgaven van arbeidsintensieve projecten sterk zouden verminderen. De handhaving van de loonniveau's belet met andere woorden dat de werkloosheid automatisch zou doorgerekend worden in de kostenzijde van de kostenbatenanalyse. Het zal daarom geen dubbeltelling zijn het werkgelegenheidseffect van een project op te nemen als een additionele baat.

In welke mate die werkgelegenheid nu moet meegerekend worden, is een politieke beslissing. De kosten-batenanalyse van de Antwerpse containerkade is beperkt gebleven tot de werkgelegenheid bij constructie en onderhoud van de kade en tot de werkgelegenheid op de containerterminal. Op die

manier wordt al een zeer groot belang aan arbeidsplaatsen gehecht. De meeste investeringen in België moeten het doen zonder enige subsidie voor arbeidsplaatsen. Wanneer men in haveninvesteringen de werkgelegenheid integraal in rekening brengt zoals gebeurd is in de kosten-batenanalyse, worden de havens reeds uitzonderlijk bevoordeeld in vergelijking met andere bedrijvig-heden. Men moet al een groot politiek belang hechten aan werkgelegenheid om zo ver te willen gaan. Men moet ook een uitgesproken politieke optie willen nemen om een werkgelegenheidssubsidie die men weigert aan andere investeringen, wel zo uitvoerig toe te kennen aan havens. Vanuit een bepaalde politieke opvatting zou men zelfs kunnen stellen dat de werkgelegenheidspolitiek ten aanzien van de havens niet gunstiger mag zijn dan tegenover andere sectoren. Men zou kunnen eisen dat de havens, net als andere bedrijvig-heden, hun volle loonlasten opbrengen, zonder enige subsidie voor werkgelegenheid. Wie deze opvatting toegedaan is, moet de post werkgelegenheid schrappen uit de kosten-batenanalyse.

2) Milieueffecten

Een duidelijker distorsie in het marktmechanisme nog dan werkloosheid, wordt gevormd door de effecten op het leefmilieu. De aanleg van de containerkade verstoort een natuurgebied dat onder de conventie van Ramsar valt. Het zal nodig zijn dit natuurgebied door een gelijkwaardige oppervlakte elders in het land, te vervangen. Deze kosten moeten niet betaald worden door een promotor die grond in beslag neemt voor containerbehandeling.

Er bestaat in het algemeen geen vergoedingsplicht voor milieueffecten en daardoor werkt ook geen marktmechanisme voor dit soort kosten. Het ontbreken van die vergoedingsplicht kan zeer goede redenen hebben van organisatorische, juridische of politieke aard. Evenwel, door het gratis opofferen van natuurgebied wordt belet dat milieukosten automatisch in de kostenbatenanalyse verschijnen, onder de vorm van hogere investeringsuitgaven. Het zou dus verantwoord zijn de milieukosten op te nemen als een afzonderlijke kostprijs.

Op de termijn evenwel waarop de kostenbatenanalyse klaar moest zijn, was het totaal onmogelijk een omrekening in geld te maken van het natuurgebied dat voor de containerkade verdwijnt. De waardering van het milieuaspect blijft dus open. Men zal het berekende kosten-batensaldo nog moeten afwegen tegen het opgeofferde natuurgebied.

3) Tijdverlies voor andere schepen

Een aspect dat men aanvankelijk had willen toevoegen aan de kosten-batenberekening, zijn de vertragingen die de nieuwe containerschepen zullen opleggen aan de andere schepen. Ook voor deze kosten ontbreekt een marktmechanisme dat een automatische doorrekening in de kosten-batenanalyse zou bewerkstelligen.

Bij nader toezien echter konden belangrijke vertragingen alleen veroorzaakt worden tij-

dens het zwaaimaneuver voor de Scheldekade, en dan alleen wanneer dat maneuver zou gebeuren met voorrang voor het containerschip. Welnu, in de berekening van de baten voor de containerschepen is aangenomen dat het zwaaimaneuver moet gebeuren met voorrang aan het andere verkeer en dat het dus de containerschepen zelf zijn die moeten wachten tot de vaarroute vrij is. Alle kosten zijn dan al automatisch van de baten afgetrokken. Er blijft geen tijdverlies voor andere schepen over. Men heeft dan ook de eventuele kosten van tijdverlies voor andere schepen niet verder beschouwd. Van de drie genoemde kosten of baten die bijkomend in de analyse zouden kunnen opgenomen worden zonder dubbeltelling te maken, heeft men dus alleen de werkgelegenheid bewaard. Het milieueffect heeft men overgelaten voor politieke afweging tegen het berekende kosten-batensaldo. Tijdverlies voor de andere scheepvaart lijkt weinig belangrijk.

2. PROGNOSE VAN HET CONTAINER-VERVOER

In de kosten-batenanalyse werden twee mogelijke prognoses van het containervervoer beschouwd: een optimistische en een pessimistische.

De optimistische prognose bestaat uit de onmiddellijke aangroei van de Antwerpse containertrafiek met 500.000 containers per jaar.

Omdat zowel de optimistische als de pessimistische prognose leidden tot een positieve uitkomst van de kosten-batenanalyse, lijkt het meest interessant voor dit korte artikel, alleen de uitkomsten te geven van de pessimistische prognose: Deze bestaat alleen uit een trendmatige groei van het Antwerpse containervervoer. Alleen deze trendmatige aangroei komt naar de nieuwe kade. Het bouwen van de Scheldekade heeft in deze pessimistische visie zelfs geen effect op de trend. De nieuwe infrastructuurwerken zijn maar een conditie om de groei te handhaven op een ritme dat in vergelijking met het verleden zelfs erg bescheiden is: 5% per jaar.

Het jaarlijks groeicijfer van 5% is het meest pessimistische dat de Antwerpse studiediensten in hun prognose onder ogen nemen. Naast deze minimale schatting houden zij nog rekening met een mogelijke groei van 7,5% of zelfs 10%. Alleen als men van het eenvoudige jaarlijkse groeicijfer afstapt en elasticiteitsberekeningen uitvoert tegenover bepaalde verklarende variabelen, zijn er enkele uitzonderlijke gevallen waar men op een nog lagere groei dan 5% zou uitkomen.⁽¹⁾

Wat het bescheiden groeiritme van 5% inhoudt, blijkt uit het volgend overzicht van de containertrafiek op de nieuwe Scheldekade.

(1) Studiecentrum voor Expansie van Antwerpen, *Raming van het containerverkeer te Antwerpen in 1990 en 2000, Antwerpen, 1985, blz. 16-17.*

Jaar	Containers (TEU)
1990	77952
1991	159802
1992	245744
1993	335983
1994	430734
1995	530223
1996	634686

Onder deze pessimistische hypothese zou men dus tot in het jaar 1997 moeten wachten om de volledige capaciteit van 650.000 TEU te bezetten.

3. KOSTEN EN BATEN UIT INTERNATIONAAL STANDPUNT

Uit een internationaal standpunt is het niet van belang, welk land de kosten draagt en welk land de baten bekomt. Men beschouwt de voor- en nadelen van het project uit het standpunt van de wereldeconomie. Volgens kosten-batenlijst is dan van toepassing: (zie tabel 1).

In dit kosten-batenschema blijft dus de nationaliteit van de havengebruiker buiten beschouwing. Alle kostenbesparingen worden geteld, zonder een onderscheid naar nationaliteit te maken. Dat is werkelijk de kosten-batenberekening zoals men ze uit een internationaal oogpunt zou wensen.

Men zal ook opmerken dat wel de werkgelegenheid bij constructie en onderhoud van de kade beschouwd wordt, maar niet de werkgelegenheid bij de containerbehandeling. Uit een wereldstandpunt kan men immers niet over een bijkomende containertrafiek spreken, wanneer het project containerlijnen naar Antwerpen brengt. Het is trafiekverplaatsing uit andere havens naar Antwerpen. Het is een verschuiving in werkgelegenheid, geen creatie van bijkomende arbeidsplaatsen.

De vermelding discontovoet 4% in de hoofding van de kosten-batentabel betekent dat alle kosten en baten teruggerekend worden, naar 1986, tegen een intrestvoet van 4% boven inflatie. Die terugrekening gebeurt over een oneindige analyseperiode. Dat betekent dat men de containerkade niet afschrijft, maar voortdurend terugkerende onderhoudskosten rekent en ook een eindeloos doorlopen van het gebruik veronderstelt. Deze veronderstelling over de verre toekomst is weinig belangrijk in de kosten-batenrekening. De discontovoet namelijk reduceert zeer sterk het effect van deze verwijderde kosten en baten.

De conclusie uit de kosten-batenanalyse is duidelijk: de baten overtreffen de kosten met een zeer groot overschot.

4. KOSTEN EN BATEN VOOR DE BELGISCHE ECONOMIE

Als men de berekening beperkt tot de Belgische economie, geldt volgende lijst van kosten en baten: (tabel 2).

Uit het standpunt van de Belgische economie beschouwt men dus wel de werkgelegenheid die bijkomende containertrafiek

meebrengt. Als een buitenlandse vervoerstroom zich naar een Belgische haven verplaatst, is dat voor de Belgische economie inderdaad bijkomende werkgelegenheid. Men ziet dat uit baten 2 het voordeel voor de buitenlandse havengebruikers geëlimineerd werd. Uit een puur nationaal standpunt bestaat inderdaad geen reden om het op te nemen.

Ook als men alleen de effecten op de Belgische economie beschouwt, blijken de baten van het project ruimschoots zijn kosten te overtreffen. Wel is het overschot aanzienlijk teruggelopen in vergelijking met de internationale analyse.

5. CONCLUSIES

De kosten-batenanalyse wijst uit dat de constructie van een containerkade aan de Schelde een verantwoorde investering is. De baten overtreffen ruim de kosten.

De waarde van het project is bijzonder groot wanneer men zijn kosten en baten uit een internationaal standpunt telt, zonder een onderscheid te maken naar de nationaliteit van de betrokkenen. Dan blijkt, zelfs onder de pessimistische prognose van het containervervoer, dat de investering een batenverschot oplevert van 13703 - 3645 = 10058 miljoen frank.

De kosten-batenanalyse uit internationaal standpunt is belangrijk in de bespreking van

het project met andere havens of met de bevoegde internationale instanties. De berekening toont aan dat de bouw van de containerkade geen kunstmatig voordeel is voor de Antwerpse haven. De investering gebeurt op goede economische gronden. Zij is verantwoord door de besparingen die zij voor het internationale containervervoer oplevert.

Ook als men de kosten-batenanalyse beperkt tot de Belgische economische belangen, vertoont zij een positief resultaat, maar dan wel met een veel geringer overschot. De grote kostenbesparingen immers gaan ofwel naar de buitenlandse exploitanten van schepen en containers, ofwel naar goederen die België slechts transiteren of er zelfs niet gelost worden. België bekomt echter wel de havenontvangsten en die alleen al volstaan ongeveer om uit nationaal oogpunt de investering rationeel te maken. De besparing voor de Belgische havengebruikers en de bijkomende werkgelegenheid in België zijn zuivere baten, die daar bovenop komen.

De milieukosten zijn niet aanwezig in de berekening. Zij dienen dus nog tegen het bekomen batenverschot afgewogen te worden.

Prof. ir. G. Blauwens
UFSIA - Prinsstraat 13
2000 Antwerpen

Tabel 1: Kosten en Baten uit internationaal standpunt

Pessimistische prognose van het aantal containers			
Kosten	(in miljoen BF van 1986, discontovoet 4%, oneindige analyseperiode)		Baten
1. Investeringsuitgaven voor de overheid :	3252	1. Bijkomende havenontvangsten :	3631
2. Bijkomende onderhoudsuitgaven :	3934	2. Kostenbesparingen voor schepen, containers en goederen :	8687
		3. Werkgelegenheid bij constructie en onderhoud :	1385
TOTALE KOSTEN :	3645	TOTALE BATEN :	13703

Tabel 2: Kosten en Baten voor de Belgische economie

Pessimistische prognose van het aantal containers			
Kosten	(in miljoen BF van 1986, discontovoet 4% oneindige analyseperiode)		Baten
1. Investeringsuitgaven voor de overheid :	3252	1. Bijkomende havenontvangsten :	3631
2. Bijkomende onderhoudsuitgaven :	393	2. Belgisch aandeel in de kostenbesparingen van schepen, containers en goederen :	313
		3. Werkgelegenheid bij constructie en onderhoud :	1385
		4. Werkgelegenheid bij containerbehandeling in België :	1520
TOTALE KOSTEN :	3645	TOTALE BATEN :	6849