

DE BELGISCHE HAVENPROBLEMATIEK IN BREDERE CONTEXT (*)

Dr. Willy WINKELMANS

Inleiding

De Belgische havenproblematiek is bij velen genoegzaam bekend. Nochtans is een en ander niet zo vanzelfsprekend, zeker niet in hoofde van de Haven van Antwerpen. De Antwerpenaar is echter genoeg Sinjoor om een en ander te kunnen relativeren.

Volgende kernpunten zullen behandeld worden:

- Belgische havens? Louter een regionale materie?
- Havenproblemen? Quod novum?
- Op weg naar een gemeenschappelijk vervoer- en havenbeleid. Quid? Het Groene Boek.
- De bredere context. Zeehavens: waarom, waar, wanneer, wat?

1. Belgische of Vlaamse zeehavens, of zeehavens tout court?

Geplaatst bij het substantief “zeehaven” vervullen de woorden “Belgisch” of “Vlaams” de rol van epitheton ornans: ze duiden enkel op de lokatie, en uiteraard is de ene lokatie beter dan de andere. Het bepalen van wat een zeehaven eigenlijk is in economische zin, is boeiender en leerzaam. De etymologie van de woorden “trans-port” en “port” helpt ons hierbij: “ports are more than piers”, d.w.z. zeehavens zijn “zeepoorten”, die toegang geven tot de wereld, tot de wereldeconomie. En, in een open economie zoals de onze, in een wereld waar beslissen over en controleren van de informatie over goederenstromen met de dag belangrijker wordt dan het louter bezitten van deze “goederen”, en zeker in een regio waar buiten know-how, technologie en werkkraft niet veel meer te “rapen” valt, zou het getuigen van een absurde zelfmoordneiging de goed functionerende zeehavens niet meer te willen ondersteunen.

“Trans-port” en mobiliteit spelen trouwens hoe langer hoe meer een cruciale rol in onze moderne maatschappij. Wie dat over het hoofd ziet, speelt met onze welvaart. Vergeten we bijv. niet dat in het Europa der 15 meer dan 1500 miljard tkm jaarlijks worden gepresteerd. Deze enorme vervoersproductie is daarenboven

(*) Redevoering uitgesproken op de academische openingszitting op 28 november 1998

sterk geconcentreerd in een relatief kleine “rechthoek” gevormd door de Benelux, Duitsland en Frankrijk: namelijk tot 96 % van het Europese goederenvervoer over de binnenwateren, 60 % van het spoorwegvervoer, 58 % van het transport door pijpleidingen en meer dan 43 % van het wegvervoer. Transport in West-Europa “loopt” bovendien hoofdzakelijk over en door “seaports”, “zeep-orten” (90 % van de extracommunautaire handel en 30 % van de intracommunautaire). Een tiental zeehavens binnen de range Le Havre - Hamburg speelt hierbij een sleutelrol. Tezamen “verzetten” zij bijna 650 miljoen ton per jaar, wat meer dan 50 % van de totale goederenoverslag van de Europese Unie vertegenwoordigt. De Benelux-havens alleen vertegenwoordigen hierin bijna 40 %.

Transport is ongetwijfeld een middel tot welvaartscreatie, en de “seaports” zijn daarin controlecentra, “nodal points”, die transport en mobiliteit bevorderen. Kenschetsend in dat verband is de evolutie (in de tijd) van een haven als transportcentrum, zijnde een vervoersknooppunt of verzameling van transportmodi, over- en opslagfuncties, naar een haven als distributiecentrum, waar naast de voorgaande functies nog meer toegevoegde waarde gecreëerd wordt door het organiseren van extra activiteiten zoals voorraadbeheer, industrial subcontracting, stuffing en stripping van containers en/of de specifieke reconditionering van de overgeslagen goederen, om ten slotte een logistiek centrum te worden, alwaar ook het ganse informatieproces, het gegevensbeheer en tal van transactionele activiteiten plaatsvinden. Dergelijke zeehavens, “zeepoorten”, vormen ten slotte een cruciale schakel in een complex van transport- en productketens.

Zeehavens zijn aldus tot bijzonder complexe organisaties uitgegroeid, waarvan er feitelijk geen twee dezelfde bestaan: de onderlinge verschillen in zowel geografische als geo-economische zin, in organisatie en in werking zijn somtijds enorm. De kansen op complementariteit¹ en bijgevolg op synergie zijn reëel. Daarenboven betrachten zij meestal eenzelfde missie tot stand te brengen: met name een zo groot mogelijke bijdrage te leveren tot de nationale en/of regionale welvaartsontwikkeling.

Om dat te begrijpen, hoeven we maar te kijken naar hun bijdrage in termen van:

- handelsbalans en schatkist;
- toegevoegde waarde en tewerkstelling;
- investeringen en technologische innovaties.

Het belang van zeehavens kan bijgevolg zowel macro- als micro-economisch zeer groot zijn. Zij zijn echter alsdan een zeer dure aangelegenheid, zowel voor de publieke als de private sector. De sector zelf is bovendien in stijgende mate onder druk van externe trends en factoren, zoals:

- de globalisatie van productie en consumptie;
- de delokalisatie van activiteiten;

- de technologisering en mobilisering van de maatschappij;
- de privatisering van publieke goederen.

Gelukkig biedt de polyvalentie en de multifunctionaliteit van de meeste Benelux-zeehavens een stevige uitgangspositie. Het feit dat naast transport- en distributiefuncties, ook handels-, industrie- en energiefuncties in en rond deze havens sterk ontwikkeld zijn, maakt ze alleszins minder kwetsbaar. Een en ander is te danken aan infrastructurele investeringen en een gedegen management.

Alle Vlaamse havens (voorheen Belgische havens, nl. tot aan de regionalisatie in 1989) zijn vanaf de “golden sixties” inderdaad behoorlijk uitgebouwd geworden:

- de haven van Antwerpen, d.m.v. een Tienjarenplan, de bouw van de twee grootste zeesluizen ter wereld, het Delwaidedok, de renovatie van de oudere haven dokken 1, 2 en 3, de bouw van twee volwaardige containerterminals op de Westerschelde, en last but not least de uitbouw van de Waaslandhaven op de Linker Scheldeoever; dit alles goed voor een overheidsinvestering van ca. 80 miljard BEF;
- de haven van Gent, d.m.v. een nieuw kanaaldok Gent-Terneuzen incl. nieuwe zeesluis, de bouw van het Grootdok, het Texaco- en het Kluizendok, tezamen goed voor 40 miljard BEF;
- de haven van Zeebrugge, d.m.v. de uitbouw van een volledig nieuwe voor- en achterhaven, inclusief nieuwe zeesluis, ter waarde van ca. 100 miljard BEF;
- de haven van Oostende, d.m.v. een renovatieplan ter verbetering van de maritieme toegankelijkheid in de voor- en achterhaven, d.i. incl. een nieuwe zeesluis, in totaal ter waarde van ca. 10 miljard BEF.

Sedert 1990 worden de publieke haveninvesteringen gedaan door de Vlaamse Gemeenschap. Zij belopen tot en met 1997 ca. 55 miljard BEF (in constante prijzen van 1997), waarvan 17 miljard voor Antwerpen, 7 voor Zeebrugge, 5 voor Gent en 2 voor Oostende, terwijl voor de maritieme toegankelijkheid ca. 44 % van het totale havenbudget moest uitgetrokken worden. Vergeleken bij de voorgaande periode 1960-1989 is er dus gemiddeld veel minder in havens geïnvesteerd geworden (8 miljard tegenover thans slechts 4 miljard per jaar). De verdeling over de havens is eveneens sterk veranderd.

Het resultaat van al deze investeringen laat zich resumeren in een synoptische tabel, waaruit enerzijds een grote Vlaamse havendifferentiatie blijkt in termen van productiefactoren, en anderzijds blijkt er soms weinig of geen verband te bestaan tussen de outputfactor (trafiek) en de meeste inputfactoren.

HAVEN	INVESTE- RINGEN	BTW	TEWERK- STELLING	INDUSTRIE- TERREIN ²	TRAFIEK
ANTWERPEN	17 Mld 55%	223 Mld 70%	63.500 63%	3.600 ha 55%	105 Mln ton 64%
ZEEBRUGGE	7 Mld 22%	11 Mld 4%	6.500 6%	20 ha 0%	31 Mln ton 19%
GENT	5 Mld 16%	74 Mld 23%	27.000 27%	2.800 ha 43%	23 Mln ton 14%
OOSTENDE	2 Mld 7%	10 Mld 3%	3.800 4%	100 ha 2%	5 Mln ton 3%
TOTAAL	31 Mld	318 Mld	91.531	6.520 ha	164 Mln ton

Bron: VHC, gemiddelden over de periode 1989 - 1997.

Het resultaat in termen van terugvloei naar de overheid is ook niet te versmaden: per ton trafiek vloeit er per jaar in de Vlaamse havens ca. 223 BEF terug naar de federale overheid³, terwijl het Vlaams Gewest per ton overslag jaarlijks slechts tussen de 20 en 64 BEF (resp. voor Antwerpen en Oostende), of gemiddeld 24 BEF (excl. baggerwerken) à 41 BEF/ton (incl. baggerwerken) betaalt onder de vorm van subsidies en rechtstreekse investeringen (te rekenen vanaf 1990).

Er mag dus gesteld worden dat de “overheid” (althans de federale) gemiddeld ruim meer dan 400 % (!) “terugverdient” op iedere 100 BEF die het Vlaams Gewest uitgeeft voor de maritieme toegankelijkheid en de Vlaamse zeehavenuitbouw.

Dit zijn indrukwekkende cijfers, die men echter best niet verkeerd interpreteert. De conclusie is zeker niet dat de overslag in absolute tonnen dient gemaximaliseerd te worden. De creatie van een duurzame toegevoegde waarde moet de hoofd doelstelling zijn, en daarvoor is een verstandige strategie nodig, die rekening houdt met bestaande en toekomstige marktkrachten.

Het voeren van een havenstrategie eng gericht op de op- en overslag is niet langer toereikend voor het behoud van de havenpositie. Activiteiten die goederenstromen binden aan de haven, moeten bovenal de aandacht krijgen. Dat zulks leidt tot veranderende functies voor zeehavens kan niet voldoende benadrukt worden: niet meer de volumes van op- en overslag in de haven zijn van belang, wel de positie van de haven in een complex van transportketens. Geen wonder dat er gesproken wordt over het failliet van het denken in tonnen.

Uit recent empirisch onderzoek (cf. RUC A, februari 1997)⁴ blijkt dat de directe toegevoegde waarde gecreëerd bij havenoverslag enorm verschilt naar gelang

van de soort trafiek: ruwe aardolie (22 BEF/ton), erts en kolen (97 BEF/ton), containers (150 BEF/ton), stalen coils (298 BEF/ton), conventioneel stukgoed (642 BEF/ton), fruit (1040 BEF/ton).

De alombekende Bremen-regel is dus aan actualisatie toe. Deze “Antwerpen-regel” stelt immers dat één ton fruit bijv. in termen van toegevoegde waarde gelijk is aan 2 ton ro/ro, aan 4 ton staalproducten, aan 5 ton containers, aan 10 ton erts en kolen, en aan ca. 50 ton aardolie.

De hieruit afgeleide “Antwerpen - Range Rule” zou als volgt kunnen luiden: 1 ton conventioneel stukgoed is gelijk aan 1 ton ro-ro en verder aan 3 ton containers, 5 ton droge bulk, 2 ton overig vloeibare bulk en 18 ton ruwe aardolie.

Het creëren van “waarde-havens” begint in dit perspectief veld te winnen. (Er weze opgemerkt dat bijgevolg ook meer aandacht zou moeten besteed worden aan het opstellen van waardestatistieken voor havenactiviteiten). Hoe dan ook, productie en transport geraken er zodanig door geïntegreerd dat uiteindelijk geen productieketen nog losstaand van haar transportketen kan beschouwd worden.

Ten slotte is het ook goed te weten dat de keuze van de vestiging van belangrijke activiteiten hoe langer hoe minder bepaald wordt door geografische en infrastructurale kenmerken, maar veeleer door geo-economische evoluties, die volledig in lijn liggen met het moderne logistieke denken.

Deze ontwikkeling, in combinatie met de nog nooit geziene vooruitgang in de verpakkings-, behandelings- en transporttechnologie leidt trouwens tot belangrijke rationaliseringen en herstructureringen in de maritieme sector, alwaar in toenemende mate interrelationele netwerkstructuren worden gecreëerd, waardoor positiebepaling in de logistieke keten mogelijk wordt. Het motto van een moderne zeehaven moet dan ook zijn: ken de regisseurs in de havenrelevante logistieke ketens!

Ten slotte hoeft het geen verder betoog meer dat de zeehaven vandaag niet vergeleken kan worden met de zeehaven van gisteren. In de wetenschappelijke literatuur wordt trouwens meer en meer gesproken over “generaties” van zeehavens⁵. Het is bijgevolg van pertinent belang te weten waar onze Vlaamse havens zich in deze context situeren.

2. Havenproblemen

Vanzelfsprekend kan men een ellenlange lijst van problemen opstellen die verband houden met het ontwikkelen van zeehavens. Dit is hier niet de bedoeling. Belangrijk in het kader van onze beschouwing rond de Belgische havenproblematiek is echter te beseffen dat naast de productontwikkeling er een heel complex proces van beslissingen aan voorafgaat en daarop volgt.

Al te zeer focust men op operationele problemen, die echter middels een goede organisatiestructuur en de nodige competentie dikwijls gemakkelijk op te lossen

zijn. Belangrijker zijn de problemen verbonden met structuren en het besluitvormingsproces. Ten aanzien van strategische management-beslissingen is niet alleen competentie maar tevens visie (ook op langere termijn) en inzicht in concepten zoals “competitive advantage”, “core competency” en “resource-management” vereist, teneinde de “gap” tussen “ambitie” en “bekwaamheid” te overbruggen, d.i. de “kloof” dicht te maken tussen wat men (graag) zou willen en wat men (feitelijk) kan, gegeven enerzijds het concurrentieel kader en anderzijds de havenspecifieke bronnen, middelen en competenties.

Havenbeleid en havenbeheer zijn slechts effectief wanneer op een intelligente wijze rekening wordt gehouden met de sterkten en zwakten eigen aan de organisatie enerzijds en de kansen en bedreigingen uit de omgeving anderzijds. Alleen dan ontstaat een havenmarktstrategie die deze naam waardig is, en kan de havenmanager met recht en rede beweren dat hij de rol van een soort “netwerkgeregisseur” vervult. Vergeten we vooral niet: “Het vaststellen van een strategie is een tamelijk ingrijpende gebeurtenis. De strategie bepaalt voor een langere periode de richting die een organisatie zal gaan, ze mag daarom niet gebaseerd zijn op incidentele waarnemingen”⁶, noch op lokale rationaliteiten en/of opportunistisch gedrag.

Totnogtoe hebben wij in België hoofdzakelijk een investeringsbeleid gekend, min of meer gedragen door middellange-termijn-havenplannen. Weinig of geen van deze plannen kaderden evenwel in een doordachte lange-termijn-visie betreffende de Vlaamse havens in hun geheel. De hiervoor nodige strategische beleidsvisie bestond/bestaat (nog) niet - waar zijn bijv. de “mission statements” van onze havens?⁷

En verder moet men beseffen dat “havenplannen” op zich nog geen garantie voor een goede “havenplanning” zijn, want “plannen” zitten vol ambitie, terwijl het steeds op de “(cap)abilities” aankomt, d.w.z. op de intrinsieke sterkten, of op zgn. havenspecifieke kernbekwaamheden. “Planning” als strategische activiteit houdt hiermee terdege rekening, teneinde een antwoord te kunnen geven op vragen zoals “waarom, waar, wanneer investeren in welke (Vlaamse) haven nu en/of morgen?” Als academicus besef ik maar al te goed dat “wetenschap” begint bij het stellen van de juiste vragen. En, vergeten we niet: vragen staat vrij, maar tegelijk openen zij de geest, laten zij ons meer zien, geven zij - wanneer goed gesteld - een wereld van mogelijkheden te kennen. Antwoorden daarentegen zijn soms zo zelf-beperkend van aard (“self-limiting”), dat ze ons al gauw doen denken dat het probleem opgelost is. Zij doen ons vergeten dat er waarschijnlijk nog zaken zijn die we niet kennen, en “it’s the things we don’t know... that truly make the difference”⁸.

Hoe dan ook, de Vlaamse havens hebben het totnogtoe niet slecht gedaan binnen de range Le Havre-Hamburg, zeker niet in termen van marktaandelen en groei-

percentages. Alleen, men kan nooit zeker zijn dat het zo blijft; ook Rotterdam is niet zeker van zijn positie (cf. het huidig onderzoek naar de noodzaak om Rotterdam 2010 te verwezenlijken). Het is o.i. hoog tijd dat de Vlaamse overheid een actief en strategisch ontwikkelingsbeleid t.a.v. de zeehavens gaat voeren i.p.v. louter een investeringsbeleid. Havens met de beste combinaties op het gebied van intermodaliteit zullen beter in de markt liggen. Hierbij mag niet uit het oog verloren worden dat hoe meer het transport de intermodale weg opgaat, hoe geringer het relatieve gewicht van de havenkosten wordt in het totaal van de transportkost.

Ook havenconcurrentie verandert gestadig van karakter, waardoor bijv. strategische allianties meer aan bod kunnen komen.

Gegeven dat niet elke “zeep(o)rt” alles moet kunnen of willen doen, is het invullen van het concept “complementariteit” een zinvolle opgave, niet alleen omwille van het uitbouwen van reële “havenspecifieke voordelen”, maar ook teneinde op een zo efficiënt mogelijke wijze de aanbod- en vraagzijde in evenwicht te houden.

Over de jaren heen is er tussen meerdere Noordzeehavens een door de markt gestuurde specialisatie tot stand gekomen: het leidt geen twijfel dat havens als Rotterdam, Hamburg en Antwerpen een grote aantrekkingskracht blijven uitoefenen dankzij hun grote diversiteit van gespecialiseerde terminals, de zekerheid van retourvracht en de kwaliteit van een ruime dienstverlening. Dit alles echter staat samenwerking geenszins in de weg.

Een wijs infrastructuurbeleid speelt trouwens in op markt tendensen, die een verruiming van de capaciteit of een verbetering van de toegankelijkheid verantwoordt. Gegeven de beperktheid van de beschikbare budgetten is “complementariteit” een uitdaging waard. Complementariteit komt tot uiting in de strategische positionering van iedere haven, dit wil zeggen dat ze te maken heeft met de specialisatie en/of diversificatie die iedere Vlaamse haven verworven heeft in een internationale context. Het investeringsbeleid voor de Vlaamse havens moet hiermee rekening houden, zodanig dat de concurrentiepositie van de Vlaamse havens behouden en zo mogelijk versterkt wordt.

Deze positie kan ook verbeterd worden door “kort op de bal te spelen” (d.i. marktgericht te werken): nogal wat havenprojecten komen ingevolge te trage besluitvorming en te karige overheidsmiddelen te laat tot stand. Het concept van het “public-private partnership” (PPP) kan hierin verbetering brengen: eerdere en snellere realisaties worden bekomen, alsook middels kruisbestuiving van ideeën tussen de partners extra innovatie en kostenbesparingen (tussen 10 en 20 % per project blijkt geen uitzondering te zijn). Het probleem vooralsnog is dat het ont-

wikkelen van PPP's een andere mentaliteit vereist van de betrokken overheden of administraties, die zich alsdan immers best beperken tot het waarnemen van coördinerende en faciliterende functies, terwijl de operationele werking wordt overgelaten aan de private partner(s).

Gegeven dat in geen enkele bedrijfssector verscheidenheid zó uitvoerig aanwezig is als in de havenwereld, zodat een land of regio met meer dan één haven meerdere troeven in handen heeft, d.w.z. "poorten" op de buitenwereld, is een gebrek aan samenwerking eerder een nadeel dan een voordeel.

Concreet bestaan er tal van mogelijkheden tot samenwerking tussen havenbesturen en havenbedrijven, bv. op het gebied van "research and development", marketing en promotie, terreinuitgifte en achterlandverbindingen.

Mevr. Borghese-Mann van het International Ocean Institute stelde reeds jaren geleden de pertinente vraag: "How much co-operation do we need to make competition efficient, and how much competition is necessary to get an effective co-operation?"

Lokale doelstellingen kunnen samenwerking tussen aanpalende havens dikwijls hypothekeren als gevolg van belangentegenstelling. Samenwerken mag dan al het totaal beter maken, maar zolang het onduidelijk is of men er zelf beter van wordt, blijft samenwerking feitelijk uitgesloten, tenzij er grote externe druk bestaat.

Het Vlaamse Gewest zou er in ieder geval voor kunnen zorgen dat investeringen in één Vlaamse haven niet langer worden beschouwd als een bedreiging voor andere Vlaamse havens, maar als een zinvolle bijdrage tot de Vlaamse welvaart: de samenwerking tussen onze zeehavens moet toelaten schaarse middelen efficiënt aan te wenden en te verdelen.

3. Op weg naar een gemeenschappelijk vervoer- en havenbeleid binnen de EU?

Het Groenboek over "Havens en Maritieme Infrastructuur" (dec. 1997), dat in mei jl. in discussie werd gebracht te Barcelona (met als hoofdthema: "Future Perspectives for European seaports"), legt de nadruk vooral op de ontwikkeling van een duurzame mobiliteit, in het volle besef dat zeehavens niet alleen transportknooppunten zijn, maar bovenal een belangrijke rol spelen in de sociaal-economische ontwikkeling van verscheidene regio's.

De volgende actiepunten worden vooropgesteld:

- bevordering van milieuvriendelijke transporten;
- verhoging van de efficiëntie van de havens door het realiseren van een vrije en eerlijke mededinging;

- integratie van de zeehavens als multimodale platformen in het TEN-T (Trans-European Network of Transport infrastructures);
- verbetering van de financiering en kostenaanrekening;
- uitbannen van concurrentievervalsingen.

Het principe dat daarbij steeds naar voren wordt geschoven is: “De gebruiker (de genietter?) betaalt”. De commissie van de EU (Europese Unie) wil dus duidelijk een nieuwe koers varen in de richting van een communautair kader voor financiering en aanrekening van havenkosten. De centrale vraag is welke investeringen nog door overheden kunnen of mogen “betaald” worden, en hoe een reëel “level playing field” kan tot stand gebracht worden voor alle actoren werkzaam binnen de havens, zonder hierbij de publieke opdracht van de havens en de veiligheid in het gedrang te brengen.

Reacties

België heeft hierop officieel gereageerd bij monde van een “Commentaar van de Vlaamse gemeenschap op het Groenboek”, dat voorbereid werd door de multidisciplinaire havencel (LIN/AWZ) en de VHC. In totaal blijken er echter meer dan honderd reacties binnengekomen te zijn!

De meeste reacties zijn positief op het gebied van het onderschrijven van de wens om te komen tot “free and fair competition”, wat de niet-discriminatie van gebruikers en de doorzichtigheid van rekeningen inhoudt. Daar tegenover staat de vrees voor een ongewenste centralisatie en bureaucrativering van het Europees havenbeleid.

De kritiek steunde vooral op de volgende overwegingen:

- wat de kwestie van de staatssteun betreft: er bestaat geen duidelijke definitie van wat de Europese Commissie verstaat onder “staatssteun”, zodat een eenduidige omschrijving van wat in aanmerking komt voor subsidiëring ontbreekt;
- wat de kwestie van de efficiëntie betreft: de meeste havens kennen reeds een hoge graad van efficiëntie (het bewijs van het tegendeel werd alleszins niet gegeven); en waar is het bewijs dat “richtlijnen” in het kader van een nieuw Europees havenbeleid zulks gaan verbeteren?
- wat de integratie betreft: er wordt betwijfeld dat de invoering van nieuwe spelregels voor de zeehavens kan slagen zonder eenzelfde benadering voor alle landtransportmodi (dat is dan ook de reden waarom inmiddels in opvolging van het Groenboek (20.12.1995) over “Naar een eerlijke en doelmatige prijsstelling

in het vervoer: mogelijke beleidskeuzen voor het internaliseren van de externe kosten van het vervoer in de EU”, een Witboek (22.07.1998) verschenen is over “Een eerlijke vergoeding voor het infrastructuurgebruik: een gefaseerde aanpak van een gemeenschappelijk kader voor het in rekening brengen van het gebruik van vervoersinfrastructuur in de EU”;

- aan het publiek karakter van sommige havenkarakteristieken wordt lichtzinnig voorbijgegaan.

In het algemeen was men de mening toegedaan dat de rol van de Commissie voor alles het goed functioneren van de markten moet behelzen, eerder dan alle soorten van capaciteiten en activiteiten te willen reguleren (de discussies over overcapaciteit in havens bijv. komen te vervallen eens de marktkrachten accuraat (kunnen) werken).

Het standpunt dat vrije markten beter functioneren dan markten waar marktfaalingen voortdurend worden gecorrigeerd door de overheid, werd helemaal niet onderbouwd.

De standpunten tussen de Lidstaten blijken eveneens gevoelig te verschillen: het Verenigd Koninkrijk blijkt voorstander te zijn van de onmiddellijke en vrij onvoorwaardelijke invoering van het principe van integrale aanrekening van alle kosten (d.i. incl. deze van scheepsbegeleiding en maritieme toegankelijkheid); Spanje, Griekenland en de Scandinavische landen zijn geneigd dit te volgen mits het aanvaarden van overgangsmaatregelen, financiële compensaties en/of bepaalde uitzonderingen zoals voor kleinere havens op eilanden. Frankrijk en Duitsland benadrukken dat inzake havenbeleid het principe van subsidiariteit moet gelden, m.a.w. voor hen blijft staatssteun aan haveninfrastructuur mogelijk; Nederland daarentegen aanvaardt enkel staatssteun in geval van niet-toewijsbare (lees: individualiseerbare) infrastructuur; in alle andere gevallen dient het principe van toerekening aan de gebruiker verzekerd te zijn. België volgt dit standpunt voor zover alle kosten i.v.m. de maritieme toegankelijkheid onder de noemer van “public goods” vallen.

Publieke goederen bezitten een aantal specifieke kenmerken, zowel aan de aanbods- als de vraagzijde.

Vooreerst geldt dat zij gekenmerkt worden door wat men in het Engels “non-excludability”, “non-rivalry in consumption” en “consumption independent cost” noemt. Anderzijds bestaat het gevaar voor de creatie van een natuurlijk monopolie, en gaat de ontwikkeling ervan gepaard met positieve externaliteiten of zgn. “spill-over effects”. Ten slotte geldt de noodzaak om stabiliteit te verzekeren in het aanbod, en is er de quasi-onmogelijkheid om de betreffende investering(en) op te splitsen tot gemakkelijk financierbare eenheden, zodat betere bezettingsgraden inzake capaciteit worden bereikt binnen de kortst mogelijke periode.

Echte publieke goederen laten niet toe alle kosten snel en eenvoudig te dekken, noch

een behoorlijke "Return On Investment" binnen een redelijke termijn te bekomen. Welnu, de meeste investeringen in maritieme toegankelijkheid (incl. sluisen en andere niet-commerciële werken binnen de haven, zoals verbindingsdokken en dito wegen, zeekeringen, oeververdedigingen,...) beantwoorden aan deze criteria. Dergelijke investeringen beogen geenszins de specifieke commerciële belangen van individuele havengebruikers te dienen. Verdiepingsbaggerwerken bijv. genereren tijdwinsten voor alle categorieën van schepen en goederen aan boord (in zekere zin zijn zij het maritieme equivalent van de investeringen in de transportinfrastructuur naar het havenachterland). Het betreffen dus publieke investeringen in een publiek goed, zodat de enige reële bezorgdheid van de overheid erin zou moeten bestaan te onderzoeken of de sociaal-economische baten opwegen tegen de sociaal-economische kosten van het project (hiervoor bestaat een geëigende onderzoekstechniek, met name de Sociale Kosten-Baten Analyse).

Na de vele tussenkomsten op de conferentie te Barcelona bleek de commissie bij monde van de heren Kinnock en Coleman stilaan toe te geven dat bij het aanrekenen van de kosten voor verkeersbegeleiding, baggerwerken, ijsbrekers en kanalen die toegang verlenen tot zeehavens, rekening zal moeten worden gehouden met de geografische specificiteit van iedere haven. Zodoende blijkt de Europese Commissie te aanvaarden dat publieke investeringen in transportinfrastructuur niet als staatssteun dienen te worden beschouwd indien de vrije toegang verzekerd is.

In de havensector blijkt dit principe evenwel niet langer eenvoudig om toe te passen: bepaalde infrastructurele werken, zoals kaden, blijken soms enkel en alleen beschikbaar voor één bepaalde private onderneming, c.q. transportonderneming of industrie. De bestaande regels over staatssteun (cf. art. 92 van het Verdrag van Rome) zijn bijgevolg niet meer eenduidig toepasbaar.

Naast de kwestie van de eenduidigheid inzake staatssteun blijft echter ook de noodzaak bestaan voor duidelijke richtlijnen over de aanrekening van infrastructuurkosten. Want naast de vraag of er al dan niet sprake is van een voordeel voor één bepaalde onderneming, is er de vraag hoe de infrastructuurkosten moeten aangerekend worden aan de gebruiker(s).

Het antwoord op beide vragen beoogt hetzelfde, met name concurrentieverstoring vermijden. Doch, een correcte toepassing van het aanrekeningsprincipe houdt nog niet in dat er een efficiënte aanwending van schaarse middelen wordt bereikt.

Het "user pays principle" garandeert dus op zichzelf nog niet dat er een goed gebruik wordt gemaakt van de bestaande haveninfrastructuur. Hiervoor is het nodig

te komen tot een beter inzicht in de kosten- en prijzenstructuren van de havens. De Europese Commissie wenst zich over dit alles beter te informeren op basis van analyses bij alle multimodale transportmodi, inclusief dus de havensector. Te dien einde is recentelijk aan alle Lidstaten gevraagd een "Inventarisatie van praktijken op het gebied van openbare financiering en aanrekening van kosten in de zeehavens in de Gemeenschap" te maken.

Volgend jaar mag dan ook een nieuwe mededeling van de Commissie worden verwacht over de financiering van infrastructuur in een multimodale context.

4. Besluit: "Why Ports?"

In het kader van het havenbeleid doet de overheid er goed aan middels het investeringsbeleid inzake "publieke goederen" het "roer" (!) in handen te houden - de kwestie is en blijft immers: "are we driving change or are we driven by it"? De geldige parameters om de "koers" uit te zetten zijn evenwel veranderd. Het karakter van vele investeringen in transport, in het bijzonder in de havensector, is sterk aan verandering onderhevig. Alleszins is het niet meer zo duidelijk dat alle (transport)infrastructuren nog voor 100 % tot het domein van de "publieke goederen" behoren, waardoor de mogelijkheid van "alternatieve financiering" toeneemt, vandaar de toenemende aanwezigheid van grote, kapitaalkrachtige private groepen in het transport- en zeehavengebeuren.

Zulks mag de overheid niet afschrikken. Integendeel, ze dient dit te zien als een opportuniteit om niet het slachtoffer te worden van pregnante begrotingsbeperkingen. Voor goede (lees: rendabele) investeringen is er steeds voldoende geld op de kapitaalmarkt, en ... "Wie gelooft in de toekomst, bouwt."

(F. Desmyter, Wintam, 26.11.1997)

De kansen voor havenontwikkeling zijn toegenomen dankzij de creatie van de "single market". De interne markt is er om geld te verdienen (denk aan de mogelijkheid tot vergroting van de marges), tenminste wanneer de mobiliteit niet wordt verwaarloosd. Zeehavens hebben hierin een belangrijke rol te vervullen.

De volgende determinanten mogen hierbij niet uit het oog verloren worden:

- effectiviteit van het besluitvormingsproces (transport moet dus hoog op de politieke agenda staan!);
- efficiënte organisatie van het transport (zo weinig mogelijk juridische, fiscale of welke obstakels dan ook);
- gedegen financiering d.m.v. een Europees infrafonds (cf. Cohesion Fund);
- een betrouwbare, veilige en adequate infrastructuur.

Het gaat dus om veel meer dan (haven)infrastructuur alleen!

Antwerpen, "mainport" of "just a main port"? Gegeven het groot aantal lijndien-

sten, de hoog-frequente en vrij complete multimodale achterlandverbindingen en de beschikbare hoogstaande behandelingscapaciteit en -productiviteit heeft Antwerpen alleszins de potentie een mainport zoals Rotterdam te zijn. In combinatie met complementaire havens zoals onze kusthaven Zeebrugge en de nichehaven Gent, kan een en ander zelfs nog versterkt worden tot een strategische “mainport corridor”. “But what’s in a word?”

Men moet het immers steeds waarmaken.

Dat brengt ons terug op het punt van de samenwerking. Tijden veranderen, en “the more things change, the more they continue to change”; daarenboven, vele veranderingen heden ten dage zijn structureel en vergen bijgevolg ingrijpende aanpassingen als gevolg van de toenemende integratie van de transportketen in de productketen, waardoor link-to-link (dus ook port-to-port) beslissingen uit den boze zijn.

Of de geesten daarvoor reeds rijp zijn is niet meteen duidelijk. Er is nog veel werk aan de winkel, want: “Wat is moeilijker dan de toekomst te voorspellen? Het verleden veranderen!” (N. Bohr)

Doch, ... “If we want to control the future, we need to invent it.”

De vraag is dus of men (d.i. de Gewestelijke Overheid) er finaal moet voor zorgen een coherent, intern-consistent en strategisch havenbeleid tot stand te brengen. Vanzelfsprekend is dit vooral de taak van het Ministerie van Openbare Werken, Vervoer en Ruimtelijke Ordening, maar dan wel in het besef dat niet het (bouw)project als dusdanig het uiteindelijk succes bepaalt: “De plaats in het geheel maakt een sluis, een vaarweg, een dok, een kade, ... nuttig of overbodig” (dixit L. Van den Brande, Wintam, 26.11.1997).

Het is tijd dat Vlaanderen met de steun van gans België een duidelijke en globale politiek t.o.v. haar zeehavens gaat voeren. Nog enkele jaren talmen en er zal ons een rekening gepresenteerd worden waar we niet goed zullen bij varen. Men kan niet blijven “besparen” op cruciale productiemiddelen zoals zeehavens en hun achterlandwegen, zeker niet wanneer onze buurlanden precies het omgekeerde doen (gemiddeld scoorde Vlaanderen 37 % lager dan Nederland inzake overheidsinvesteringen in transportinfrastructuur t.o.v. het Bruto Binnenlands Product tussen 1991 en 1997).

Kortom, we hebben sociaal geëngageerde beleidsvoerders en een Havendecreet broodnodig. Het Vlaamse havenbeleid is dus aan een herdefiniëring toe. Een zinvolle taakverdeling tussen de Administratie Waterwegen en Zeewezen van Leefmilieu, Infrastructuur en Natuur en de VHC is ter zake aangewezen.

Waarom zeehavens?

Wel, eenvoudigweg omdat zij “poorten” zijn op de wereld. Omdat zij ons een

plaats garanderen in de globale wereldeconomie van de 21ste eeuw.

Résumé

Le transport en Europe occidentale est intensément lié aux ports maritimes. Les ports du Benelux attirent dans le “range” Le Havre-Hambourg plus de 50 % des trafics maritimes. Cela indique qu’il ne faut surtout pas sous-estimer l’importance d’avoir une politique portuaire basée sur une bonne connaissance des tendances stratégiques à long terme. La plupart de ces tendances sont d’ailleurs externes à l’opération portuaire (pensons à la globalisation de la production et de la consommation, la ré- ou la dé-localisation de certaines activités, la privatisation de biens collectifs, etc.). Pour aboutir à une politique portuaire consistante et compréhensive, il faut tenir compte en même temps des caractéristiques micro- et macro-économiques du développement portuaire. L’objectif final en effet est la durabilité des investissements maritimes, qui, entre autres, peut être mesurée par la création de valeur ajoutée et le degré de compétitivité. Quoique les ports flamands soient toujours très performants, il pourrait être utile de moderniser la politique portuaire en Flandres en tenant compte plus amplement des notions qui appartiennent à la gestion stratégique de nos jours. En outre, la nouvelle politique portuaire de la Communauté Européenne stimulera sans cesse à s’adapter en vertu des changements dans les marchés portuaires.

Summary

Transport in Western Europe is heavily linked to “seaports”. Within the range Le Havre-Hamburg the Benelux seaports hold a dominant position. Hence, the significance of a comprehensive port policy based upon long term strategic intents must not be underestimated. The establishment of such a policy has become the more important since certain port external trends manifest themselves persistently (think of globalisation of production and consumption; de- and re-localisation of activities; privatisation of public goods, etc.).

In order to implement a consistent port policy it is necessary to include macro- and micro-economic features of port development. The final aim indeed is to realise a sustainable port development based upon concepts like value-added generation and competitive advantage. Although the Flemish ports are still quite well performing today, it might be useful to modernise the port policy in the direction of strategic management. The emerging Common Trans-Port Policy of the European Commission might act as a trigger therefore.

1 Cf. de uitspraak “Port needs port”, van mevrouw Borghese-Mann, van het International Ocean Institute.

2 Merk op dat de relatieve bijdrage van de in havens aanwezige industrie in ter-

men van bruto toegevoegde waarde per haven sterk verschilt van hun relatief aandeel in termen van oppervlakte zoals weergegeven in bovenstaande tabel: de 55 % in Antwerpen is goed voor 63 % van de BTW die deze haven genereert; in de overige havens bedragen deze percentages i.p.v. 0 %, 43 % en 2 % resp. 10 %, 86 % en 35 %. De betekenis van de havenindustrie is dus soms veel groter in termen van toegevoegde waarde dan in termen van trafiek.

3 Cf. de economische betekenis van de Vlaamse Havens, PRC, 1996.

4 Cf. de geconcentreerde onderzoeksactie van de Universiteit van Antwerpen over "Havencompetitiviteit", waarvan het eindrapport in de loop van 1999 zal verschijnen.

5 Cf. bijv. A. Van Klink, "From City-port to Port-network", Tinbergen Institute, EUR, september 1994.

6 Cf. Positie bepaald, koers uitgezet, Havenondernemingsvereniging SVZ, Rotterdam, 1989, p. 3.

7 The Port of Singapore e.g. has a clear mission statement : "to excel as a global hub and make Singapore a premier maritime centre". Hoewel dit enigszins naïef klinkt, zit er veel in. Het zegt nl. in welke business de haven zit en wat ze daarin beoogt te bereiken. Merk ook op dat de term "haven" er niet in voorkomt; de nadruk ligt dus niet op de traditionele havenwerking maar op de strategie om een vooraanstaand maritiem centrum te blijven.

8 Cf. G.J. Nightingale, SynerGenics.