

Evaluatie MKBA WCT: Addendum

Wetenschappelijke Adviesraad MKBA WCT,* 13 december 2006

Samenvatting van het voorafgaande

In haar evaluatie¹ van de maatschappelijke kosten-baten analyse voor de Westerschelde Container Terminal² concludeerde de WAR als volgt: Voor Zeeland zijn de directe kosten en baten en de indirecte arbeidsmarkteffecten veruit het belangrijkste. De directe kosten en baten zijn met geringe overschattingen en onderschattingen gemiddeld goed ingeschat. De overigens geringe externe kosten zijn voor Zeeland principieel overschat en voor Nederland waarschijnlijk onderschat. De arbeidsmarkt-baten zijn voor Zeeland zeker overschat en voor Nederland zeer waarschijnlijk ook.

Voorts concludeerde de WAR dat de MKBA in essentie conform de Leidraad OEI is uitgevoerd. Het verschillend verdisconteren van kosten en baten is echter niet juist, terwijl de officiële discontovoet voor de baten van 7% economisch te hoog is. Daarom concludeerde de WAR dat beter kan worden gekeken naar het interne rendement. Ook de verdeling van enkele kosten en baten over Zeeland en de rest van het land is ook niet juist. Als gevolg daarvan geeft de MKBA vanuit het oogpunt van de provincie van Zeeland vrij zeker een te optimistisch beeld. Daarbij wees de WAR op het risico van een tegenvallende vraag en ongunstige reacties van andere haven-operators en op de zeer waarschijnlijk lagere bruto en netto indirecte werkgelegenheid.

Het maatschappelijk rendement, ofwel het effect op de welvaart van de inwoners van Zeeland, bleef ook bij die kanttekeningen echter evident positief. Ondanks haar kanttekeningen bij verschillende methoden en uitkomsten was de WAR van mening dat de MKBA voor de WCT van voldoende kwaliteit was en voldoende volledig was om een verantwoorde beslissing te nemen.

Wat voegt het Addendum hieraan toe?

De baten worden conform het advies van de WAR nu verdisconteert tegen 5% in plaats van tegen 7%. De investeringskosten nog steeds tegen 4%. Als er bij de investering ook sprake zou zijn van risico's leidt een hogere discontovoet daar tot een gunstiger beoordeling en niet zoals het hoort tot een ongunstiger beoordeling. Dat is nog steeds inconsistent en niet conform de OEI Leidraad.³ Dus het advies van de WAR blijft om primair naar de nu terecht prominenter gerapporteerde interne rendementen te kijken.

* De Wetenschappelijke Adviesraad (WAR) voor de maatschappelijke kosten-baten analyse (MKBA) van de Westerschelde Container Terminal (WCT) bestond uit: prof.dr. J. Oosterhaven (voorzitter, Rijksuniversiteit Groningen), prof.dr. H. Meurs (MuConsult & Radboud Universiteit, Nijmegen), prof.dr. Th. Notteboom (Universiteit Antwerpen) en prof.dr. H. Verbruggen (Vrije Universiteit, Amsterdam). Zij had twee taken: (1) Advisering en ondersteuning van de onderzoekende bureaus en (2) Advisering van de provincie Zeeland ter zake de kwaliteit van de uiteindelijke MKBA WCT.

¹ Zie Wetenschappelijke Adviesraad MKBA WCT, *Evaluatie MKBA Westerschelde Container Terminal*, 29 juni 2006.

² Zie Ecorys, *Maatschappelijke kosten-batenanalyse van de Westerschelde Container Terminal, Eindrapport*, Rotterdam, 2 juni 2006.

³ Zie V&W en MEZ, *Risicowaardering, Aanvulling op de Leidraad OEI*, Den Haag, 2004.

Het onderscheid tussen de directe kosten en baten in de business case vanuit de optiek van het havenbedrijf (positief) en vanuit de optiek van de Zeeuwse burger (negatief) is een heldere verduidelijking.⁴ De gevoeligheidsanalyses voor hogere overslagtarieven, voor een lager overslagvolume en voor een hogere capaciteit geven een kwantitatieve invulling aan een deel van de door de WAR besproken onzekerheden. Het niet meer meenemen van de effecten in concurrerende havens is onjuist, maar heeft geen al te grote invloed op de cijfermatige uitkomst.

De twijfels van de WAR over de (te hoge) bruto schattingen van de indirecte werkgelegenheid met het REMI-model, zowel voor Zeeland als voor Nederland, worden in het Addendum helaas niet beantwoord. Wel is er sprake van een nu grotere correctie op de (ongewijzigde) bruto werkgelegenheid doordat nu van een grotere verdringing van bestaande werkgelegenheid wordt uitgegaan. Conform de OEI leidraad wordt daarbij nu wel rekening gehouden met het productiviteitseffect van die verdringing.⁵

Het Addendum, zie het in de gevoeligheidsanalyse, bevat nu een schatting van het effect van een principieel juistere geografische toedeling van de kosten en baten, namelijk naar de vestigingsplaats van de gezinnen en bedrijven die deze kosten en baten feitelijk ondervinden en niet naar de locatie waar de effecten worden veroorzaakt. Die juistere verdeling leidt - conform de verwachting van de WAR - tot een lagere netto contante waarde van plus 32-36 miljoen, omdat een belangrijk deel van de baten uiteindelijk via de Rijksoverheid in de rest van het land terecht komt en niet in Zeeland. Anderzijds leidt die juistere geografische verdeling tot een gunstiger intern rendement van 6,7-7,4%, omdat het Zeeuwse aandeel in de investeringen en de exploitatie van de haven ook (50%) lager is.

Conclusie

De eerdere conclusie van de WAR dat de MKBA van juni 2006 van voldoende kwaliteit was en voldoende volledig was om een verantwoorde beslissing te nemen is bevestigd door de nadere verduidelijking en bijstelling van de cijfers in het Addendum. Een nadere reductie van de cijfermatige en fundamentele onzekerheid over de kosten en baten van een eventuele Westerschelde Container Terminal lijkt niet haalbaar. Eerder moet worden aangenomen dat de onzekerheid tenminste zo groot is als uit de cijfers al blijkt. Het is daarom nu aan de politiek om met hulp van de voorhanden informatie een beslissing te nemen.

⁴ Of the weglaten van overdrachten als BTW en domeinrechten (p.22) correct is, is echter niet zondermeer duidelijk. De toegevoegde waarde van het havenbedrijf is voor Nederland een bate inclusief de belastingen, maar voor de Zeeuwse burger zijn de afdrachten van belasting aan het rijk geen bate.

⁵ Zie V&W en MEZ, *Indirecte Effecten Infrastructuurprojecten, Aanvulling op de Leidraad OEI*, Den Haag, 2004.

Evaluatie MKBA Westerschelde Container Terminal

Wetenschappelijke Adviesraad MKBA WCT, 29 juni 2006

Samenvatting

De voorliggende maatschappelijke kosten-baten analyse (MKBA) voor de Westerschelde Container Terminal (WCT) is in essentie conform de Leidraad OEI uitgevoerd. Het verschillend verdisconteren van kosten en baten is niet juist en de verdeling van enkele kosten en baten over Zeeland en de rest van het land is niet correct. Hoewel de WAR dus een aantal kanttekeningen plaatst bij de gehanteerde methoden en uitkomsten is zij van mening dat de voorliggende MKBA voor de WCT van voldoende kwaliteit is en voldoende volledig is om een verantwoorde beslissing te nemen.

Wel geeft de MKBA voor de WCT volgens de WAR vanuit het oogpunt van de provincie van Zeeland vrij zeker een wat te optimistisch beeld. Daarbij wijzen we op het risico van een tegenvallende vraag en ongunstige reacties van andere haven-operators en op de zeer waarschijnlijk lagere indirecte werkgelegenheid. Het maatschappelijk rendement, ofwel het effect op de welvaart van de inwoners van Zeeland, blijft echter evident positief. De mogelijke doorgroei van de zekere voorhavenfunctie van de WCT naar een logistiek centrum zou - voor zover mogelijk - moeten worden bevorderd.

Voorwoord

De Wetenschappelijke Adviesraad (WAR) voor de maatschappelijke kosten-baten analyse (MKBA) van de Westerschelde Container Terminal (WCT) bestond uit:

prof.dr. J. Oosterhaven (voorzitter, Rijksuniversiteit Groningen),
prof.dr. H. Meurs (Radbout Universiteit, Nijmegen, MuConsult),
prof.dr. Th. Notteboom (Universiteit Antwerpen),
prof.dr. H. Verbruggen (Vrije Universiteit, Amsterdam).

Zij had twee taken:

1. Advisering en ondersteuning van de onderzoekende bureaus. Naast een ad hoc advies in januari 2005 en een uitvoerige notitie van prof. Notteboom over de marktkansen van augustus 2005 is de neerslag van deze taak terug te vinden in de verslagen van de vergaderingen van de WAR van 24 januari, 14 juli, 7 september en 11 november 2005 en in emailcommentaar van WAR-leden.
2. Advisering van de provincie Zeeland ter zake de kwaliteit van de uiteindelijke MKBA WCT. Daarbij is meer in het bijzonder nagegaan:
 - Of de OEI-methodiek in de MKBA naar behoren is uitgevoerd;
 - Of de resultaten qua omvang en richting plausibel zijn;
 - Of er aanleiding is voor het doen van nader onderzoek.

Het antwoord op deze vragen zijn te vinden in het voorliggende advies.

De WAR dankt de onderzoeksbureaus en in het bijzonder de projectleider drs. W. Spit voor de open discussies en de uitgebreide documentatie, die hebben bijgedragen aan de voorliggende oordeelsvorming. Daarnaast dank de WAR haar adviserende leden, drs. C. Colijn, dr. S. Knigge, drs. W.A. Koch (secretaris in 2005) en drs. H.E.C.M. Thomaes (secretaris in 2006) voor ondersteuning en aanvullende informatie.

0 Inleiding

Dit advies bestaat uit drie hoofdstukken:

1. Eerst wordt per onderdeel van de MKBA aangegeven of we vinden dat er bij de betreffende kosten en baten sprake is van onderschatting of overschatting.
2. Daarop aansluitend geven we per pagina aan waar de MKBA op onderdelen onvoldoende duidelijk is en vragen onbeantwoord laat.
3. Vervolgens geven we een eindoordeel over de volledigheid en kwaliteit van de informatie in de MKBA van de WCT en of deze conform OEI is uitgevoerd.

1 Beoordeling MKBA WCT per onderdeel

De beoordeling van de MKBA WCT volgt de hoofdstukken van het eindrapport (Ecorys, 2006).

1.1 Methodologie en uitgangspunten

De beoordeling van de *keuze van het nulalternatief en de drie project-alternatieven* geeft tevens aan of de probleemstelling voldoende ruim is geweest. De keuze van de onderzoekers om de voorgenomen ontwikkeling van een terminal in de Scaldiahaven niet in het nulalternatief mee te nemen is begrijpelijk, maar is ook minder gelukkig.

Begrijpelijk, omdat het rekenen aan en het beoordelen van het intensiverings-alternatief grotendeels overbodig is geworden. De plannen van Sea Invest voor een terminal in de Scaldiahaven komen immers deels letterlijk in de plaats van dat intensiveringsalternatief. *Om die reden zal de WAR in het navolgende verder niet meer op het intensiveringsalternatief ingaan.* De keuze is ook begrijpelijk omdat de opname van de Scaldiahaven terminal in het nulalternatief zou hebben betekend dat alle berekeningen voor de twee WCT alternatieven in principe zouden moeten worden overgedaan.

Dit laatste is precies de reden waarom de WAR die keuze betreurt. In het gunstige geval heeft de (meer op short sea gerichte) terminal in de Scaldiahaven geen of weinig effect op de schattingen van de kosten en baten van de (meer op deep sea gerichte) Westerschelde Container Terminal. In het ongunstige geval is dat wel zo en zal bijv. de batenstroom van de WCT later en/of langzamer op gang komen, waardoor de rentabiliteit van de WCT negatief wordt beïnvloed. Theoretisch is het ook nog denkbaar dat er een positief synergie-effect zal optreden, maar daarover is door de gemaakte keuze niets te zeggen.

Daarnaast is het belangrijk om vast te stellen dat er eigenlijk maar één WCT alternatief is. De voorhaven en logistiek centrum varianten kunnen beter worden beschouwd als een soort gevoeligheidsanalyse voor de uitkomsten van de WCT. Aangezien rederijen niet alle eieren in één mand doen, zal WCT kunnen profiteren van een deels complementaire functie ten aanzien van de grote overslagcentra Rotterdam en Antwerpen. In de opstartfase zal de haven hoogstwaarschijnlijk een rol spelen als ‘voorhaven’ van Antwerpen (en in mindere mate Rotterdam). Na enkele jaren operatie zal de functie van WCT afhankelijk zijn van de potentie van de haven om logistieke spelers te verankeren aan de haven (logistieke activiteiten in buurt van de terminal). Afhankelijk van het succes hiervan zal de haven doorgroeien tot ‘logistiek centrum’ of blijven steken op een functie als ‘voorhaven’. Zoals uit de MKBA-resultaten blijkt heeft doorgroeien een positief effect op het maatschappelijk rendement, met name voor Zeeland.

Uit de heldere gevoeligheidsanalyse (hoofdstuk 8) blijkt dat de *keuze van de discontovoet* waartegen de stroom van toekomstige kosten en baten contant gemaakt wordt van cruciaal belang is. De Aanvulling op de Leidraad OEI (V&W en MEZ, 2004a) maakt duidelijk dat de risico-opslag op de risicovrije discontovoet van 4% projectspecifiek moet zijn. Er wordt niet gezegd dat die opslag ook tussen kostenposten en batenposten zou mogen of moeten worden gedifferentieerd. *De WAR vindt dat de keuze van Ecorys om verschillende posten anders te verdisconteren niet te verdedigen is.* Een risico opslag op de kosten betekent namelijk dat de netto contante waarde (NCW) van de kosten lager wordt; waardoor risicovolle projecten ten onrechte beter scoren dan risicovrije projecten. Dat is niet juist en dat is ook strijdig met wat aan de andere kant gebeurt. Bij de baten leidt een risico-opslag namelijk juist tot een slechtere score. Dat is ook de bedoeling, maar dat is wel precies het omgekeerde van wat er bij de kosten gebeurt.¹

Dit betekent dat de WAR adviseert om vooral naar het impliciet rendement van de WCT alternatieven te kijken en minder naar het KBA saldo waarvan de berekening intern inconsistent is.

Een tweede reden om vooral naar de impliciete rendementen te kijken is dat de discontovoet van 7% voor de meeste baten, zoals Ecorys zelf ook aangeeft, duidelijk te hoog is, waardoor een te negatief beeld ontstaat. Een risicovrije discontovoet van 2% zou te prefereren zijn boven de huidige 4% (zie van Ewijk en Tang, 2006). Met een uniforme risico-opslag van 3% leidt dit een ideale uniforme discontovoet van 5%. Maar ook in het gevoeligheidshoofdstuk 8 wordt bij de discontovoet van 5% nog steeds met 4% gewerkt voor het merendeel van de kosten. Dus kan ook in hoofdstuk 8 beter naar het interne rendement worden gekeken.

1.2 Schatting directe effecten

Het eerste opvallende punt is dat Ecorys met Zeeland Seaports (ZSP) de investeringskosten van 2000 meter WCT slechts 10% lager inschat dan de investeringskosten van het oude plan van 2600 meter (p.29), terwijl 2000 meter toch 23% korter is dan 2600 meter. Indien de kosten meer dan 10% lager zijn is er sprake van een *te laag* KBA saldo, tenzij de eerdere schatting van ZSP te laag was, dan corrigeert een reductie van slechts 10% voor die eerdere fout. Een niet aan de WAR bekende second opinion van Witteveen+Bos zou volgens Ecorys niet tot significant andere kosten komen. In dat geval moet de eerdere kostenschatting van ZSP wel bijna zeker te laag gewezen zijn.

Het tweede opvallende punt is dat in de hoofdanalyse alle kosten en baten van de WTC aan Zeeland worden toegerekend. In de gevoeligheidsanalyse wordt beschouwd wat het effect is indien de kosten en baten worden verdeeld over Zeeland en Rotterdam. Dit is beter omdat de “Exploitiemaatschappij Schelde Maas (ESM) de nog niet uitgegeven terreinen in Vlissingen verder zal ontwikkelen en exploiteren, waaronder het gebied voor de WCT. De aan de WCT gerelateerde kasstromen zullen dan ook via ESM verlopen” (p.26). Aangezien de havenopbrengst de omvangrijkste post is in de batenlijst, heeft dit een grote impact op de verdeling van de baten. *De EMS-cijfers in de gevoeligheidsanalyse zijn daarom voor Zeeland relevanter dan die uit de hoofdstekst.*

Het rapport stelt: “Vanzelfsprekend zullen de bestaande grote havens en overslagterminals hun positie ... willen versterken, door uitbreiding van capaciteit en

¹ Dat een ongelijke risico-opslag bij kosten en baten bij andere projecten ook voorkomt maakt deze niet minder inconsistent. Ook als het CPB dit zou adviseren, blijft deze inconsistentie niet te verdedigen. Ook het CPB is niet onfeilbaar, zoals bij o.a. de Betuwelijn helaas is gebleken (zie Priemus, 2006).

verbetering van kwaliteit. Niettemin is de verwachte vraag naar diepvaarwater overslagcapaciteit groot en het verwachte aanbod hiervan beperkt. In het bijzonder een haven als Antwerpen kan hier niet in voorzien. Er is dan ook ruimte voor de ontwikkeling van nieuwe diepvaarwater terminals” (p.8). Deze redenering staat wat haaks op wat er in MKBA Scheldeverruiming naar voren werd gebracht: daarin werd eventuele capaciteit in Vlissingen als marginaal beschouwd in de concurrentieverhoudingen binnen de range. Ook dient in het achterhoofd gehouden te worden dat Antwerpen reeds plannen heeft voor een tweede containergetijdok. Dit kan een langzamere ontwikkeling van de WCT impliceren dan in de MKBA is aangenomen en dat kan dan een *wat te hoog* KBA saldo opleveren.

Het rapport stelt: “Het te behalen transportkostenvoordeel voor de gebruiker van de short sea terminal is geschat op € 8 per TEU. Het geschatte transportkostenvoordeel overzee is geschat op gemiddeld € 10 per TEU. Hier tegenover staan hogere kosten van achterlandvervoer ad € 2 per TEU” (p. 25). De herkomst van deze cijfers is onduidelijk. De marktprijzen in het wegvervoer bedragen circa 1,5 euro per TEU-km. Een slechts 2 euro per TEU hogere kost in het achterlandvervoer lijkt te laag en leidt daarom mogelijk tot een *wat te hoog* KBA saldo.

In het overzicht van de directe effecten worden de vermeden investeringen, onderhoud en gederfde inkomsten in andere havens meegenomen (p.37). De waarschijnlijk ook te vermijden congestiekosten in de andere havens (wegens de mogelijke ondercapaciteit van de terminals daar) worden echter niet expliciet bekeken. Indien er in het nulalternatief inderdaad sprake zou zijn van congestiekosten in de rest van Nederland dan is het KBA saldo **voor Nederland te laag**.

Bij de toepassing van het marktaandeelmodel wordt geen rekening gehouden met strategisch gedrag van terminaloperators in andere havens en het strategisch gedrag van die andere havens zelf. Als hiervan sprake is dan kan het KBA saldo mogelijk te hoog zijn. Anderzijds is er sprake van een sterk groeiende markt waardoor dit effect niet erg waarschijnlijk is.

Marktaandeelmodellen hebben methodologische beperkingen. Door afzonderlijke marktaandelen te schatten wordt geen rekening gehouden met eventuele correlaties tussen de storingen in deze modellen (het zogenaamde IIA-probleem). Het verwaarlozen hiervan kan tot gevolg hebben dat marktaandelen voor specifieke havens wordt overschat. Dit kan betekenen dat het aandeel dat de WCT zou krijgen in de totale aanvoer van goederen in de HH-range *mogelijk te hoog* wordt ingeschat.

Bij de discontovoet van 4%-7% is het totaal van de directe effecten negatief. Het positief zijn van eindsaldo wordt dus in belangrijke mate bepaald door de schatting van de positieve indirecte effecten.

1.3 Schatting indirecte effecten

De toelichting suggereert dat alleen rekening is gehouden met toeleverende bedrijven. In dat geval is de indirecte werkgelegenheid in Zeeland in verhouding tot de directe werkgelegenheid (p.44) veel te groot. In feite houdt het REMI-NEI model ook rekening met consumptieve effecten en met de toename in participatie, migratie en pendel op Zeeland. Ook daarmee rekening houdend blijft de schatting van de indirecte werkgelegenheid voor Zeeland in verhouding tot andere studies groot,² te meer daar het verlies aan directe werkgelegenheid in de Rijnmond negatieve spillover effecten op Zeeland moet hebben. Wij zien drie redenen voor deze te hoge schatting.

² Zie bijv. de verhouding indirecte/directe baten, die in verschillende studies tot nu toe liep van -13% tot +69% (Hakfoort en 't Hoen, 2005). Een vergelijking met historische multipliers voor havens in Nederland kan niet worden gemaakt omdat die blijkens OEEI-onderzoek vaak fors zijn overschat (NEI/TNO/RUG, 1999)

Alleen qua directe effecten t.o.v. Rijnmond en Antwerpen wordt expliciet rekening gehouden met verdringing, maar in de indirecte sfeer wordt niet gesproken over de negatieve macro economische terugkoppeling via lonen op de export van niet-gerelateerde bedrijven.³ In het REMI-NEI model (Treyz and Treyz, 2002) is alleen een reactie van de regionale productiekosten op het regionale aandeel in de nationale export te vinden. De nationale export zelf is exogeen en dat betekent dat geen rekening is gehouden met macro economische terugkoppeling. Dit betekent dat vooral de Nederlandse baten **te hoog** zijn ingeschat.

In de tweede plaats worden twee exogene impulsen (die van de terminal en die van de lagere transportkosten) apart doorgerekend en worden de endogene werkgelegenheidseffecten van beide impulsen bij elkaar opgeteld. De lagere transportkosten hebben vooral betrekking op vervoersrelaties van en naar Zeeland. Zij leiden tot extra vervoer in vooral Zeeland waarmee al rekening is gehouden bij de schatting van de bedrijvigheid op de terminal en in de toelevering aan de terminal. Deze partiële dubbeltelling betekent vooral voor Zeeland een **te hoog** KBA saldo.

In de derde plaats wordt het welvaartseffect van de reductie in werkloosheidsuitkeringen en de toename van de belastingen ten gevolge aan de extra werkgelegenheid in Zeeland volledig aan Zeeland toegerekend (p.51). Dit welvaartseffect heeft evenwel betrekking op de gemiddelde Nederlandse belastingbetaler en moet daarom grotendeels aan de rest van het land worden toegerekend. Hierdoor is het KBA saldo **voor Zeeland te hoog**. Het saldo voor Nederland wordt hierdoor niet beïnvloed

De afzonderlijke bespreking van de confrontatie van arbeidsvraag en aanbod (p.46-48) duidt er op dat deze effecten na het gebruiken van het REMI-NEI model zijn toegevoegd en daarvan dus geen onderdeel uitmaken. Dit versterkt de indruk dat de indirecte effecten te hoog zijn ingeschat, maar de tekst biedt onvoldoende informatie om dit echt te beoordelen.

De conclusie dringt zich op dat er sprake kan zijn van een **mogelijk forse overschatting** van de indirecte baten in Zeeland en in mindere mate ook in Nederland als geheel en daarmee van een te gunstige voorstelling van de maatschappelijke rentabiliteit van de WCT.

1.4 Schatting externe effecten

Het op geld waarderen van natuurwaarden is een zeer moeilijke zaak. De WAR vindt dat de voorliggende poging daartoe zinnige informatie oplevert. We gaan hier niet in op het grote debat hoe externe effecten precies in geld moeten worden uitgedrukt, maar *we wijzen de provincie er wellicht ten overvloede op de schattingen van externe effecten zeer onzeker zijn*. Bij een aantal onderdelen moeten in detail vraagtekens worden geplaatst.

De Kaloot is een vrij unieke vindplaats. De recreatieve waarde daarvan wordt geschat met de reiskostenmethode. Voor het aantal bezoekers is een ondergrens genomen. Voor de helft van de bezoekers wordt daarvoor een treinkaartje 2^e klas met korting genomen. Waarom de helft en waarom met korting? Er zijn geen kengetallen voor de ververvingswaarde van paleontologische vindplaatsen. Dus zijn er kengetallen gebruikt voor archeologische vondsten in de Tieler- en Culemborgerwaard en dan voor de helft als bovengrens. Beide benaderingen gaan dus uit van de laagste aantallen en waarden, en dan vormen ze toch nog de grootste post. *Dit onderdeel verdient om die reden een echt empirisch waarderingsonderzoek*. De monetaire waarde (verlies van baten) van de Kaloot als vindplaats van fossielen is naar de mening van de WAR onderschat. Het KBA saldo is daarmee voor deze post voor

³ Zie de leidraad OEI (V&W en MEZ, 2000b) voor het belang van deze effecten.

Nederland in procenten mogelijk fors **te hoog**, maar in euro's gaat het om een gering bedrag.

Indien extra geluidsoverlast binnen de geluidsruimte blijft (p.55), dan kan dat juridisch reden zijn om hieraan geen verdere aandacht te besteden, economisch blijft er sprake van welvaartsverlies. Hiermee geen rekening houden betekent dat er sprake is van een overigens ook **geringe overschatting** van het KBA saldo voor Nederland.

In de tabellen 5.11 en 5.13 wordt ten onrechte geen rekening gehouden met de duidelijke verschillen in orde van grootte van de niet-gemonetariseerde effecten tussen het intensiveringsalternatief en de beide WCT alternatieven en tussen die beide alternatieven onderling. Het gevolg is dat de WCT alternatieven en in tabel 5.11 ook het logistiek centrum t.o.v. de voorhaven voor Nederland **te weinig minnen** krijgen. Overigens gaat het om heel geringe effecten.

Blijkens de tabellen 6.1 en 6.2 worden alle externe effecten volledig aan Zeeland toegerekend, terwijl ze deels op inwoners in de rest van het land betrekking hebben. Dit zal vooral het geval zijn bij de grootste post: het verlies aan de fossielenvindplaats. *Deze onjuiste ruimtelijke verdeling van de externe kosten over Zeeland en de rest van Nederland is in strijd met de leidraad OEI.* Dit heeft geen gevolg voor de schatting van de externe kosten voor Nederland, maar wel voor die van Zeeland, die daarmee te hoog is, waardoor het KBA saldo **voor Zeeland wat te laag** uitvalt.

2 Open blijvende vragen

2.1 Algemeen

Antwerpen en Rotterdam zijn dominant in de Delta op het vlak van containeroverslag. De dominantie van Antwerpen en Rotterdam is deels te verklaren door de aanwezige clustereffecten en de aanwezige ladinggenererende structuren (expeditie sector etc.). Nieuwkomers in de containermarkt die niet worden ondersteund door een sterke ladinggenererende structuur dreigen daardoor steeds een tweederangsrol in het containergebeuren te vervullen (bijv. als opvanghaven voor trafiekieken binnen de Hamburg-le Havre range of als onderhandelingsinstrument voor rederijen). Clustereffecten en ladinggenererende structuren blijven moeilijk te kopiëren aspecten in nieuw op te starten havens. De technische aanbodkarakteristieken van een grootschalige WCT (diepgang, terminaloppervlak, etc.) zijn weliswaar competitief, maar het is onduidelijk of de lokale logistieke structuur de sprong kan maken naar een belangrijke container- en logistiek centrum.

2.2 Meer specifiek

Het rapport stelt op p.17: "In dit model is de WCT geïntroduceerd door deze te combineren met de haven van Antwerpen. De nieuwe 'combi-haven' trekt additionele lading aan die kan worden toegeschreven aan de WCT". Deze ingreep is nodig om het marktaandeelmodel te laten lopen, maar blijft een eigenaardig uitgangspunt, dat de onzekerheid over de uitkomsten vergroot.

Op p.22: Om de plausibiliteit van de schatting te beoordelen is het nodig te weten welk % van de wereldwijde transportkosten voordelen in Zeeland, Nederland en Vlaanderen landt, maar dat wordt niet aangegeven..

Op p.22: Is de conclusie hier dat interhaven-stromen niet weglekken en transshipment-stromen wel? Dit is niet duidelijk.

Op p.26. Eerste alinea is onhelder.

Op p.50. 75% van loonvoet én 125% van bijstandsuitkering, wat houdt dit in? Wat houdt de beperking tot arbeidsmarktbaton die additioneel zijn precies in?

Op p.67: “Het resultaat is vooral afhankelijk van de aanname ten aanzien van de effecten in havens buiten Zeeland, i.c. Rotterdam. Indien niet besloten wordt tot aanpassing van de plannen voor containeroverslag in deze haven, ..., is overcapaciteit te verwachten en is het maatschappelijk rendement voor Nederland naar verwachting negatief. De WCT zal immers leiden tot lagere inkomsten in Rotterdam. Bij vertraging van de uitbreiding van containeroverslagcapaciteit ... zal naar verwachting een positief maatschappelijk rendement resulteren”. Hier wordt expliciet een link gelegd tussen WCT en de uitbreidingsplannen in Rotterdam. Er wordt echter niet duidelijk aangegeven welke netto impact een vertraging van de aanleg van containeroverslagcapaciteit in Rotterdam zou hebben op het maatschappelijk rendement van WCT (wisselwerking tussen daling rendement door overcapaciteit enerzijds en stijging rendement door daling contante waarde van investeringskosten Rotterdam anderzijds).

Op p.71. “Daarnaast is de hoogte van de erfpacht een belangrijke factor. Indien de erfpacht hoger kan worden gesteld dan nu is verondersteld, wordt niet alleen de bedrijfseconomische rentabiliteit van de investering verbeterd, maar ook het maatschappelijke rendement voor de provincie Zeeland”. Dit spreekt voor zich. Wat ontbreekt is een discussie over de haalbaarheid van een hogere erfpacht, rekening houdende met de concurrentieverhoudingen tussen de havens. *Is het in die context denkbaar dat de erfpacht stagneert of zelfs licht zou kunnen dalen?*

Op p. 78: “Op elk van deze veronderstellingen is een gevoeligheidsanalyse uitgevoerd naar het effect ervan op het saldo van kosten en baten. Deze is alleen uitgevoerd voor het alternatief Logistiek Centrum, maar de resultaten voor Voorhaven zouden vergelijkbaar zijn”. WCT Voorhaven geeft het laagste saldo. Het is daarom vreemd dat WCT Voorhaven niet als basis is gebruikt voor de gevoeligheidsanalyse.

Bijlage A. Modelbeschrijving Marktaandeelmodel. Bij de schatting van dit model is sprake van veel econometrische onzekerheden, zoals correlaties tussen de storingstermen bij de functies van de diverse marktaandelen. Ook het ‘geknutsel’ met dummies om een redelijke modelfit te krijgen is niet overtuigend. Het gebruik van de spoor en bill-of-lading dummies is ook niet geheel duidelijk. Hoe worden deze correctiefactoren in het marktaandelenmodel meegenomen?

Bijlage B. Prognoses doorzet en achterlandvervoer WCT. De definities van de varianten Voorhaven en Logistiek Centrum wijken op p.1 licht af van de definities op p. 11 in het hoofdrapport.

3 WAR evaluatie van de WCT alternatieven

Eerst gaan we in op de marktkansen van de WCT. Vervolgens komen we tot een eindoordeel over de maatschappelijke rentabiliteit van de WCT.

3.1 Over de marktkansen van de WCT

De nu aanwezige logistieke activiteiten in de haven van Vlissingen hangen in belangrijke mate samen met de procesindustrie en de roro-sector. Door de ontwikkeling van een grootschalige container terminal zou men nieuwe logistieke activiteiten kunnen aantrekken. In wezen zou het, gezien de aanwezigheid van een container terminal, over ‘container oriented logistics parks’ moeten gaan, die gezien de locatie van Vlissingen nabij de zee en iets verder van het achterland, vooral ‘zeegerichte’ import- en exportstromen zouden moeten kunnen accommoderen. Dat is een totaal andere markt dan die van de huidige logistieke activiteiten.

Vaak is de achterlandontsluiting echter de zwakke plek bij zulk soort nieuwe activiteiten. Net als andere terminalinitiatieven is WCT gelegen aan diepwater langs

de kust waardoor de te overbruggen afstanden in het achterland groter zijn. Pregnanter is echter het gebrek aan kritisch containervolume in de opstartfase, waardoor het lang kan duren voor de haven frequente intermodale achterlandshuttles kan aanbieden. WCT kan daardoor tijdelijk in een vicieuze cirkel terechtkomen. Om de cirkel te doorbreken zal WCT moeten proberen te profiteren van de strategische positie die andere containerhavens in de regio in het verleden hebben uitgebouwd.

Dit probleem zal zich voornamelijk voordoen in het spoorvervoer. In de opstartjaren en doorlopend in de variant 'voorhaven' zal WCT aansluiting moeten zoeken tot de spoornetwerken rond Antwerpen en Rotterdam en de spoorhubs in het achterland. Aangezien dit indirect shuttles impliceert belast dit de slagkracht van WCT in de bediening van het Europese achterland per spoor.

Door de specifieke bundelingsmogelijkheden in de binnenvaart geeft de inpassing in de bestaande binnenvaartnetwerken veel minder problemen. Het binnenvaartnetwerk in Europa heeft in grote mate een boomstructuur, waardoor alle lading samenkomt op de grote assen: de Rijn, de Maas en de Schelde. Deze boomstructuur laat allerlei lijnbundelingsnetwerken toe waarin WCT een additioneel knooppunt kan worden. Vandaar zijn de marktpotenties voor de binnenvaartontwikkeling in het achterlandvervoer van WCT veel gunstiger dan voor het spoor.

Ten aanzien van de timing van ingebruikname WCT. Gegeven de capaciteitsrek in Rotterdam, de realisatie van het Deurganckdok in Antwerpen en de uitbreidingen in Zeebrugge lijkt het momentum om een grote containerterminal in Vlissingen op de markt te brengen de komende jaren, althans op het eerste gezicht, niet echt gunstig (gevaar voor overcapaciteit met mogelijke impact op maatschappelijke rendement voor Nederland). *De voorliggende MKBA laat helaas niet toe het maatschappelijk rendement te bepalen bij gefaseerde of latere uitbouw van WCT.*

3.2 Conclusie: de maatschappelijke rentabiliteit van de WCT

Voor Zeeland zijn de opbrengsten van de haven en de arbeidsmarkteffecten veruit het belangrijkste. De overige posten zijn marginaal. Ook voor Nederland zijn de opbrengsten van de haven en de arbeidsmarkt effecten veruit het belangrijkste. Alleen zijn de transportbaten voor de gebruikers bij Nederland duidelijk groter dan bij Zeeland. Uit paragraaf 1.2 blijkt dat de directe kosten en baten met geringe overschattingen en onderschattingen gemiddeld goed zijn ingeschat. De overigens geringe externe kosten zijn voor Zeeland zeker overschat en voor Nederland waarschijnlijk onderschat. De veel grotere indirecte arbeidsmarktbatens zijn blijkens paragraaf 1.3 voor Zeeland zeker overschat en voor Nederland zeer waarschijnlijk ook..

De voorliggende maatschappelijke kosten-baten analyse is in essentie conform de Leidraad OEI uitgevoerd. Het verschillend verdisconteren van kosten en baten is niet juist en de verdeling van enkele kosten en baten over Zeeland en de rest van het land is niet correct. Hoewel de WAR dus een aantal kanttekeningen plaatst bij de gehanteerde methoden en uitkomsten is zij van mening dat de voorliggende MKBA voor de WCT van voldoende kwaliteit is en voldoende volledig is om een verantwoorde beslissing te nemen.

Wel geeft de MKBA voor de WCT volgens de WAR vanuit het oogpunt van de provincie van Zeeland vrij zeker een wat te optimistisch beeld. Daarbij wijzen we op het risico van een tegenvallende vraag en ongunstige reacties van andere havenoperators en op de zeer waarschijnlijk lagere indirecte werkgelegenheid. Het maatschappelijk rendement, ofwel het effect op de welvaart van de inwoners van Zeeland, blijft echter evident positief. De mogelijke doorgroei van de zekere voorhavenfunctie van de WCT naar een logistiek centrum zou - voor zover mogelijk - moeten worden bevorderd.

Referenties

- Ecorys (2006) *Maatschappelijke kosten-batenanalyse van de Westerschelde Container Terminal, Eindrapport*. Rotterdam, 2 juni 2006.
- Ewijk, C. van, en P.J.G. Tang (2006) Meer oog voor de toekomst: een lagere discontovoet. *Economisch Statistische Berichten*, 5 mei 2006.
- NEI/TNO/RUG (1999) *Fundamenteel voorwaarts. Naar een praktisch werkbare en theoretisch gefundeerde benadering van voorwaartse economische effecten*. Rotterdam.
- Hakfoort, J.R. & A.L. 't Hoen (2005) Aanvullingen op de Leidraad OEI. *Economisch Statistische Berichten* 90: 18-20.
- Priemus, H. (2006) Centraal Planbureau en Betuwelijn: Schuivende Panelen. *Tijdschrift Vervoerswetenschap*.
- Treyz, F. & G. Treyz (2002) *The REMI Economic Geography Forecasting and Policy Analysis Model*. Regional Economic Models, Amherst, MA.
- V&W en MEZ (2004a) *Risicowaardering, Aanvulling op de Leidraad OEI*. Den Haag.
- V&W en MEZ (2004b) *Indirecte Effecten Infrastructuurprojecten, Aanvulling op de Leidraad OEI*. Den Haag.