

Nummer : 2007/73
Datum : 27 november 2007
Aan : Projectgroep KGT2008

Kanaal Gent-Terneuzen. Leidraad voor het opstellen van de kosten-batenanalyse, een second opinion

1 Inleiding

In het kader van het verkennende onderzoeksprogramma van de projectgroep KGT2008 deelproject 7,¹ heeft ECORYS Nederland B.V. in samenwerking met Resource Analysis een leidraad voor de uitvoering van een kosten-batenanalyse opgesteld.

De leidraad volgt op hoofdlijnen de OEI-leidraad en vormt een belangrijk document binnen het deelproject omdat op basis hiervan de set van alternatieven en de onderzoeksmethoden worden bepaald. Daarmee is de leidraad bepalend voor de vorm en uitkomst van de MKBA.

Afgesproken is dat de MKBA onderworpen zal worden aan een second opinion van het CPB. Het CPB zal op zes punten die van belang zijn voor de kosten-batenopstelling haar oordeel geven, te weten op:

- Deze leidraad;
- Het plan van aanpak plus de uitkomsten van (deelonderzoek 2) vervoerseffecten;
- Het plan van aanpak plus de uitkomsten van (deelonderzoek 3) welvaartseffecten;
- De rapportage van de kosten-batenopstelling.

In deze notitie van het CPB wordt een second opinion van de leidraad gegeven.

¹ Deelproject 7 Vervaardiging van omgevingsscenario's, kosten-batenopstellingen en gevoeligheidsanalyse.

2 De leidraad

De leidraad geeft een helder overzicht van de te nemen stappen ter voorbereiding van de MKBA, te weten:

- Probleemanalyse en daaruit volgend;
- Projectalternatieven en nulalternatief;
- Uitgangspunten voor het onderzoek;
- Kosten, effecten en hun berekeningsmethoden;
- Risico's en onzekerheden

De leidraad geeft in het algemeen een juiste aanpak van de analyse weer en vormt een goede basis voor de te verrichten MKBA. Het CPB heeft reeds commentaar geleverd op een eerdere (voorlopige) versie van de KBA-leidraad. Dit commentaar heeft meestal tot voor het CPB bevredigende aanpassingen geleid. Ondanks onze algemene instemming met de aanpak hebben wij nog steeds enkele opmerkingen en suggesties. Onderstaand zullen wij per onderdeel een aantal kritiekpunten aangeven die de leidraad en de daaropvolgende MKBA verder kunnen verbeteren.

3 Reactie op de leidraad

3.1 De probleemanalyse (Hoofdstuk 3)

De probleemanalyse is gestoeld op eerdere documenten.² Uit die documenten komt de verwachting van bedrijven naar voren dat het sluizencomplex een knelpunt gaat vormen vanwege schaalvergroting en groei van zeescheepvaart en binnenvaart. Als gevolg hiervan verwacht men vertragingen en een verminderde betrouwbaarheid van het sluizencomplex en de inzet van niet optimale scheepstypes. Daarnaast werd de kwaliteit van de achterlandverbindingen via spoor en wegvervoer als toekomstig knelpunt aangegeven. Al deze knelpunten leiden tot verhoging van de (gegeneraliseerde) transportkosten van vervoer via het KGT en maken het minder aantrekkelijk voor bedrijven om in de zone rond het KGT te investeren.

Er worden verschillende oplossingsrichtingen gegeven die gericht zijn op:

- Het faciliteren van grotere of meer schepen;
- Ontwikkeling van alternatieve kostenefficiënte vervoermogelijkheden;

² KGT, Nota Probleemanalyse: Kanaalzone Gent-Terneuzen, maart 2007.

- Stimuleren van bedrijvigheid op locaties met een betere ontsluiting;
- Stimuleren van bedrijvigheid die niet beperkt wordt door het sluisencomplex.

Als voorbeeld worden een vijftal projectalternatieven uitgewerkt, variërend van:

- Investeren in een grote sluis voor de zeescheepvaart;
- Een extra sluis voor de binnenvaart;
- Extra lichtermogelijkheden;
- Infrastructuur voor goedkoop vervoer over land;
- Aanleg van extra overslag- en verwerkingscapaciteit met directe toegang tot de Westerschelde;
- Investeren in andersoortige oplossingen zoals het stimuleren van andersoortige bedrijvigheid of verplaatsen van bedrijvigheid.

Commentaar

- Terecht bevat bovenstaande set van alternatieven zowel oplossingen aan de aanbodzijde (infrastructuur) als aan de vraagzijde (beïnvloeding bedrijven);
- Mogelijke capaciteitsmanagement maatregelen voor het sluisencomplex ((bijvoorbeeld een voorrangssysteem) worden als onderdeel van het nulalternatief beschreven. Deze maatregelen zouden ook onderdeel kunnen vormen van bepaalde projectalternatieven.

3.2 Effecten: kosten en baten

In hoofdstuk 5 t/m 10 van de leidraad worden de verschillende typen effecten besproken die het gevolg kunnen zijn van de uitvoering van een van de projectalternatieven. De berekeningen lijken vooral gericht op de effecten na aanleg van nieuwe infrastructuur.

3.2.1 Effecten op het goederenvervoer (Hoofdstuk 6)

De volgende reeks van vervoerseffecten zijn beschreven voor zee- en binnenvaart:

- Schaalvoordelen;
- Wachtijdvoordelen;
- Betrouwbaarheidsbaten;
- Transportkostenvoordeel als gevolg van veranderde route keuze (haven- en modaliteitkeuze) hierbij wordt aangegeven dat de vervoersstudie inzicht moet geven in het keuzegedrag;
- Extra havengelden en
- Schaalvoordelen dienstverlening.

Wachttijdvoordelen

Commentaar

Voorgesteld wordt de monetarisering van de wachttijdbaten te baseren op een publicatie van onder ander Drewry (tabel B1.03), waarin kosten van verschillende soort schepen worden weergegeven. De cijfers ogen redelijk plausibel.

In tabel B.1.04 wordt de gemiddelde waarde van de lading voor de verschillende NSTR goederengroepen weergegeven. Deze cijfers zijn naar onze mening zeer aan de hoge kant. Waarschijnlijk zijn ze niet goed afgestemd met de specifieke (maritieme) goederenstromen binnen de NSTR groepen die via het KGT kanaal worden vervoerd. Zo wordt voor NSTR groepen 0 en 1 (agribulk) een waarde van 0,69 resp. 0,71 euro per kg gegeven. Groepen als granen, veevoer, oliehoudende zaden en plantaardige oliën en vetten, die 85% van het agribulk in het KGT gebied uitmaken³ hebben een veel lagere waarde per kg. Zo is de waarde van tarwe 0,19 euro per kg, de waarde van maïs 0,1 euro per kg, de waarde van sojabonen 0,27 euro per kg, de waarde van haver 0,07 euro per kg en de waarde van palmolie 0,65 euro per kg.⁴ Alleen palmolie, een relatief kleine fractie van het totaal, komt redelijk in de buurt van de aangegeven waarden.

Ook voor groep 9, die in het KGT gebied voornamelijk in containers wordt vervoerd, wordt een waarde gegeven die zeer aan de hoge kant is, te weten 7,78 euro per ton. Uitgaande van 9 netto ton per TEU zou dit 77.800 euro per TEU met zich mee brengen. In het kader van de KBA voor de verruiming van de vaarweg van de Schelde is een gemiddelde waarde van 22.300 euro per TEU bepaald⁵. Deze waarden zijn bepaald op basis van de *maritieme* import van België en gecheckt met informatie uit de Rotterdamse haven in het kader van het Maasvlakte 2 project.

Naar onze mening dienen de cijfers van tabel B1.04 te worden herzien, rekening houdend met de specifieke samenstelling van de goederengroepen voor het KGT gebied. Het is wel zo dat voor de kosten van wachttijden en vertragingen voor industriële goederen (die meestal in containers worden vervoerd) niet alleen met de rentekosten dient rekening te worden gehouden, maar ook met andere logistieke kosten als economische slijtage, toename voorraadkosten, enz.⁶

³ Zie HOW TO en ITMMA, Markt en concurrentieanalyse, 15 april 2007.

⁴ Het Financieele dagblad, 20 november 2007

⁵ Zie CPB en VITO, 2004, Verruiming van de vaarweg van de Schelde, een maatwchappelijke kosten-batenanalyse.

⁶ Zie CPB en VITO, 2004, op. cit.

Extra haveninkomsten

Commentaar

De berekeningswijze van deze baten wordt niet geheel correct omschreven. Beweerd wordt dat het bijkomend verkeer naar het KGT gebied extra baten genereert als de extra opbrengsten voor havenautoriteiten hoger zijn dan de marginale kosten. Dit is correct. Daarnaast wordt beweerd dat dit alleen een extra baat vormt als de betreffende partij voor het bijkomend verkeer niet in Nederland of Vlaanderen is gevestigd. Dit is niet correct. Als de extraopbrengsten groter zijn dan de marginale kosten is er *altijd* sprake van extra baten, afgezien van het land waar de bijkomende partij is gevestigd. Immers, bijkomend verkeer van partijen die in Vlaanderen of Nederland zijn gevestigd krijgen een baat in de vorm van lagere gegeneraliseerde transportkosten (via de 'rule of half'). Als het ware vergelijken deze partijen de kosten via het KGT bij het projectalternatief met de kosten via het KGT bij het nulalternatief. Het verschil in kosten na toepassing van de 'rule of half' vormt de baat. Zowel in het project- als het nulalternatief wordt havengeld gevraagd, zodat de havenopbrengsten voor zowel zij groter zijn dan de marginale kosten extra baten vormen in de vorm van overwinst voor de havenautoriteit.

3.3 Effecten op economische bedrijvigheid en effecten op overige markten (HST. 8 en 9)

Pag. 32 Situatie op de arbeidsmarkt van groot belang

Commentaar

Er is inderdaad alleen onder structurele werkloosheid sprake van additionele effecten via de arbeidsmarkt op de langere termijn. Aanpassingskosten moeten hierbij niet worden vergeten. (Tijdelijke werkloosheid, zoekkosten nieuwe baan, verhuiskosten...). Het werkt mogelijk verhelderend in plaats van de term "werkgelegenheid", arbeidsaanbod of arbeidsvraag te gebruiken.

Pag. 32 en 33 "In het extreme geval dat er geen extra werkgelegenheid mag worden verwacht, bijvoorbeeld omdat er in het nulalternatief geen sprake is van onderbenutting van arbeidspotentieel, kan er wel sprake zijn van een productiviteitseffect. Dit houdt in dat, zelfs indien in de uitgangssituatie (nulalternatief) sprake is van volledige werkgelegenheid, de productiviteit van de betreffende werknemers hoger kan zijn dan in het nulalternatief. Dit heeft te maken met de verschuiving van arbeidskrachten die dan zal optreden. Er zal een soort vacatureketen ontstaan waarbij elke nieuwe of vrijkomende positie wordt opgevuld door iemand die voorheen ander werk deed. Aan het eind van de keten zal er uiteindelijk werkgelegenheid verdwijnen, bijvoorbeeld in sectoren met een lage productiviteit dan wel sectoren die om bepaalde redenen geen toekomst meer hebben in Nederland + Vlaanderen'.

Commentaar

De vraag is of de ‘vacatureketen’ daadwerkelijk zo werkt. Afgezien daarvan: het productiviteitseffect van de ‘verschuiving’ van werknemers is in het algemeen een doorgegeven direct effect. Als de arbeidsmarkt volledig ruimt, d.w.z. er is geen werkloosheid, wordt arbeid zodanig gealloceerd dat de hoogste productie resulteert. Een investering in een sluis levert directe effecten op in termen van transportkostenvoordelen. Deze vertalen zich via kostenvoordelen in het aanbod van bedrijven: het productie-effect. Dit vertaalt zich via een toegenomen arbeidsvraag vanuit die bedrijven naar een andere verdeling van arbeid over productiemogelijkheden. Al deze effecten zijn in het algemeen en zonder schaalvoordelen en/of marktimperfecties in de vorm van verschil tussen prijzen en marginale kosten voor de betrokken bedrijven, doorgegeven effecten.

Daar dit punt uitvoeriger aan de orde zal komen in deelproject 5 *Strategische welvaartseffecten* laten wij een verdere behandeling hiervan voorlopig achterwege.

P. 35: derde alinea: Beschrijving effecten.

“Indirecte effecten worden alleen meegenomen in een nationale KBA indien er sprake is van landsgrensoverschrijdende effecten [...]”

Commentaar

Dit klopt niet, indirecte effecten kunnen ook prima binnen de landsgrenzen blijven. Dat wordt waarschijnlijk ook bedoeld, gezien de volgende zin.

P. 36 waardering effecten grondmarkt: ‘indien de marktprijzen de schaarste van grond niet goed weerspiegelen of er beperkingen zijn in het aanbieden van grond is er sprake van marktimperfecties’

Commentaar

Restricties in het aanbod van grond die door de overheid zijn bepaald kunnen in bepaalde gevallen worden gezien als correcties voor negatieve externe effecten, dus als een poging van correctie op marktfalen.

3.4 Risico's en onzekerheden (Hoofdstuk 11)

Commentaar

Het is belangrijk dat in de uitwerking van de verschillende varianten van de interne oriëntatie duidelijk wordt gemaakt hoe publieke beslissingen of investeringen bepaalde ontwikkelingen (aantrekken bio-industrie, VAL activiteiten, meer metaalindustrie, enz.) kunnen beïnvloeden.