

Tijdschrift

vervoerswetenschap

Vervoerseconomisch onderzoek
in België

1/96

Tijdschrift

vervoerswetenschap

Journal for Transport Science
Revue pour l'Étude Scientifique
des Transports

Tweeëndertigste jaargang, 1996 - nr. 1

REDACTIERAAD: Ere-voorzitter: prof. dr. H.C. Kuiler. **Leden:** prof. dr. mr. J.G.W. Simons (voorzitter), drs. P.A.Th. van Agtmaal, drs. A. Baanders, dr. L.J. Blokland, dr. F. van Dam, prof. dr. H.E. Haralambides, dr. H. den Harder, drs. P.B.D. Hilferink, drs. E.R.F. Hugenholtz, prof. dr. H. Keeris, prof. drs. J.B. Polak, prof. dr. H.B. Roos, prof. drs. C.J. Ruijgrok, mr. J.W.E. Storm van 's Gravesande, dr. T. Tieleman, prof. dr. E. Van de Voorde, drs. H.A. Vos, prof. dr. W. Winkelmanns.

Waaruit gedelegeerd de **REDACTIECOMMISSIE:** **Leden:** prof. dr. mr. J.G.W. Simons (voorzitter), drs. P.A.Th. van Agtmaal, drs. A. Baanders, dr. F. van Dam, prof. dr. H.E. Haralambides, drs. P.B.D. Hilferink, drs. E.R.F. Hugenholtz, prof. dr. H. Keeris, prof. drs. C.J. Ruijgrok, mr. J.W.E. Storm van 's Gravesande, dr. T. Tieleman, prof. dr. E. Van de Voorde.

VASTE MEDEWERKERS: prof. dr. mr. J.G.W. Simons, drs. J. Schalen.

REDACTIESECRETARIAAT: mw. S.B. de Boer, F. van der Lecq (redactiesecretaris).

UITGEVER: drs. S.J. Bruinsma

Het Tijdschrift Vervoerswetenschap is een uitgave van **Samsom H.D. Tjeenk Willink bv** in Alphen aan den Rijn.

Adres: Samsom H.D. Tjeenk Willink, Postbus 316, 2400 AH Alphen aan den Rijn. Secretariaat: tel. (0)172-46 67 92, fax (0)172-46 65 77. Abonnementenadministratie: tel. (0)172-46 68 22.

Tijdschrift

vervoerswetenschap

© 1996 Samsom H.D. Tjeenk Willink bv.

Alle rechten voorbehouden. Niets uit deze uitgave mag worden verveelvoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand, of openbaar gemaakt, in enige vorm of op enige wijze, hetzij elektronisch, mechanisch, door fotokopieën, opnamen, of enige andere manier, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever.

De verantwoordelijkheid voor de inhoud van de artikelen in het Tijdschrift Vervoerswetenschap berust bij de schrijvers.

Abonnementsprijs Nederland: f 189,- per jaar (incl. BTW). België: Bfr. 3500 per jaar (incl. BTW). Overige landen: f 203,50 per jaar. Studenten: 50% korting.

Advertentietarieven: op aanvraag.

Informatie over toezending van kopij kan worden verkregen bij het redactiesecretariaat van Tijdschrift Vervoerswetenschap.

ISSN 0040-7623

Inhoud

EEN WOORD VOORAF

De redactie

7

MARKTSTRUCTUREN EN EIGENDOMSVERHOUDINGEN IN DE
VERVOERSECTOR: HET SAMENSPEL TUSSEN MARKT, OVERHEID EN
EIGENDOM

H. Meersman & E. Van de Voorde

23

HET PROCES VAN DE CREATIE EN DE STRUCTUUR VAN DE
TOEGEVOEGDE WAARDE VAN DE BELGISCHE WEGVERVOERSECTOR:
EEN ZWAAR NEGATIEF VERLOOP IN DE PERIODE 1987-1993

K. Debisschop & C. Peeters

39

DE TOEPASSING VAN KOSTEN-BATENANALYSE OP
HAVENINVESTERINGEN IN BELGIË

G. Blauwens

55

HET HAVENBELEID IN VLAANDEREN: OP EEN NIEUWE ECONOMISCHE
LEEST?

W. Winkelmans & E. Poelvoorde

67

EUROPARUBRIEK

J.G.W. Simons

73

STATISTISCHE RUBRIEK

E.N. Verburg

79

AANTEKENINGENRUBRIEK

H. de Groot

Een woord vooraf

In een vorig nummer van het Tijdschrift kon u lezen dat vanaf ongeveer 1974 in de redactie van het Tijdschrift Vervoerswetenschap geopteerd werd voor een formule waarbij regelmatig speciale thema's uit het brede spectrum van de vervoerswetenschappen in de schijnwerper kwamen te staan. Het grote voordeel van deze werkwijze ligt in het feit dat de lezer een samenhangend beeld krijgt van het specifieke onderdeel van de wetenschap. Tegelijkertijd is er ruimte om tegengestelde visies aan bod te laten komen.

Met het voorliggend nummer past de redactie bovenstaande filosofie op een iets andere wijze toe. Dit themakatern behandelt immers niet één enkel thema uit de vervoerswetenschap. Wel wordt gepoogd de lezer, op basis van een viertal bijdragen, een idee te geven van het onderzoek dat momenteel in België (lees: Vlaanderen) geleverd wordt in de vervoerswetenschap.

Vlaanderen is geen eiland, wil dat inzake vervoerswetenschappelijk onderzoek ook niet zijn of worden. Het geleverde onderzoek vindt zijn wortels in de internationale literatuur en levert aan diezelfde literatuur ook zijn vruchten. De contacten tussen Vlaamse en Nederlandse vervoerwetenschappers zijn intens. Ze worden nog verder gekristalliseerd in de BIVEC, de Benelux Interuniversitaire Vereniging van Vervoerseconomen. Rijkswaterstaat doet geregeld een beroep op Vlaamse wetenschappers, de omgekeerde beweging vanuit Nederland richting Vlaanderen gebeurt al evenzeer. Ook in de redactie van dit tijdschrift wordt op een fijne manier samengewerkt tussen Noord en Zuid.

Het voorliggende themakatern omvat zoals gezegd een viertal Vlaamse bijdragen. In een bijdrage van *Hilde Meersman en Eddy Van de Voorde* wordt naar een mogelijke systematiek gezocht in de relatie tussen marktstructuren, overheid en eigendomsverhoudingen. Tot dusver werden aan vervoermarkten en marktstructuren opvallend weinig empirische studies gewijd. Het verwondert dan ook niet dat de auteurs een reeks verder te onderzoeken terreinen afbakenen, met onder meer aandacht voor de controle van het kapitaal, samenwerkingsverbanden, bedrijfsstrategieën, concurrentievervalsing en/of discriminatie.

Sectorstudies kunnen bij het vorige onderwerp belangrijke bijkomende informatie leveren. *Kris Debisschop en Chris Peeters* beschrijven voor de periode 1987-1993 het proces van de creatie en de structuur van de directe en indirecte toegevoegde waarde van de Belgische wegvervoersector. De auteurs gaan onder andere in op tien negatieve signalen en trachten een aantal beleidsacties te identificeren.

In België worden sinds 1986 haveninvesteringen systematisch onderworpen aan een kosten-batenanalyse. De bijdrage van *Gust Blauwens* beschrijft en verantwoordt bondig de daarbij gehanteerde berekeningsmethode en geeft de resultaten voor acht projecten. De uitkomst voor elk project wordt samengevat in een opbrengstratio, die de netto contante waarde uitdrukt per geïnvesteerde frank. Deze bijdrage is alleen al omwille van deze mogelijkheid tot vergelijken van haveninvesteringen interessant, ook voor de Nederlandse lezer.

De voorgaande bijdrage vormt een mooie aanloop naar wat *Willy Winkelmans en Etienne Poelvoorde* voorstellen onder de titel 'Het havenbeleid in Vlaanderen: op een nieuwe economische leest?'. Havenbeleid is niet eenduidig

af te bakenen, het is een geheel van (beslissings)activiteiten die het resultaat zijn van een vrij complexe besluitvorming, op verschillende niveaus. De auteurs spitsen zich in deze bijdrage wel voornamelijk toe op het besluitvormingsproces bij de havenautoriteiten en het Vlaamse gewest.

De redactie wenst gebruik te maken van dit voorwoord om nog even stil te staan bij de overgang van Misset Uitgeverij naar Uitgeverij Samsom H.D. Tjeenk Willink. Het past hier de oude uitgever oprecht te danken voor de afgelopen periode en tegelijk de nieuwe van ganser harte welkom te heten. Een dankwoord ook voor NEA, voor de steun in de afgelopen drie jaar. De redactie neemt zich voor ook in de toekomst haar lezers een vervoerswetenschappelijk produkt van zeer hoog niveau aan te bieden.

De redactie

Marktstructuren en eigendomsverhoudingen in de vervoersector

Het samenspel tussen markt, overheid en eigendom

Prof. dr. H. Meersman en prof. dr. E. Van de Voorde¹

Abstract

This paper concerns the relation between market structure, government and property. First, there is an analysis from an industrial-economic angle into the transport structure per mode. Secondly, we make a comparative analysis of the actual situation of ownership structures and the evolution over a longer time-span. Lastly we make a detailed analysis of a number of recent strategic developments which gave rise to changing ownership structures. Typical example is the allocation of exploitation contracts for new container terminals in ports.

The sequence of the three pillars (market structure, government, ownership) gives no indication of the direction and the relative importance of the possible relations among them: is the ownership structure a result of the market structure, or does the market structure follow from the ownership form?

1. Inleiding

In heel Europa stelt men de laatste jaren, in navolging trouwens van wat eerder in de Verenigde Staten gebeurde, een toenemende trend naar liberalisatie door deregulering van randvoorwaarden en privatisering vast. Ook in de sectoren transport, telecommunicatie en energie neemt men daardoor nogal wat wijzigingen waar in de eigendomsstructuur. Deze hebben verschillende oorzaken.

Vooreerst is er inderdaad de privatiseringsgolf van de overheid, veelal ingegeven door een nood aan geldmiddelen. Daarbij komt echter dat de traditioneel gehanteerde argumentatie voor overheidsinmenging niet altijd meer relevant is. Een voorbeeld is het 'natuurlijk monopolie', vaak een gevolg van te grote instapkosten en het feit dat overheden beschermend optreden op basis van principes van regionale planning.

Met deze bijdrage wordt gezocht naar een mogelijke systematiek in de relatie tussen marktstructuur, overheid en eigendom. Dit artikel wordt opgebouwd rond een drietal pijlers. In eerste instantie wordt een analyse gemaakt vanuit industrieel-economische invalshoek naar de marktstructuur per modus, zoals een bijna-monopolie voor spoorvervoer, de bijna volledige concurrentie tussen duizenden bedrijven van verschillende grootte in het wegvervoer enz.. Hierbij wordt gebruik gemaakt van al dan niet gepubliceerd empirisch materiaal. Daarna wordt ingegaan op de rol van de overheid.

De combinatie van de marktstructuur en de rol van de overheid brengt ons dan bij de eigendomsverhoudingen binnen de vervoersector. In eerste instantie kijken we naar de eigendomsverhoudingen per modus. Vervolgens wordt een detailanalyse gemaakt van een aantal recente strategische ontwikkelingen waarbij de eigendomstructuren wijzigden. Typisch voorbeeld waarop onder meer gewerkt wordt is de toewijzing van de exploitatie van nieuwe containerterminals in havens.

De volgorde waarin de drie pijlers (marktstructuur, overheid, eigendom) in deze bijdrage behandeld worden zegt niets over de richting en het relatieve belang van de mogelijke relatie: is de eigendomsstructuur het gevolg van de

¹ Prof. dr. Hilde Meersman en prof. dr. Eddy Van de Voorde zijn verbonden aan UFSIA (Universiteit Antwerpen). Prof. Meersman doceert onder meer toegepaste econometrie en is voorzitter van het SESO. Prof. Van de Voorde doceert onder meer haven- en maritieme economie.

De auteurs danken G. Blauwens, L. Coppejans en twee referenten van het Tijdschrift voor hun commentaar en opbouwende suggesties bij een eerste versie van deze bijdrage. Vanzelfsprekend zijn alleen de auteurs verantwoordelijk voor eventuele fouten.

marktstructuur, of is de marktstructuur het gevolg van de eigendomsvorm? Wel kan hier gewezen worden op twee belangrijke aspecten van deze driehoeksrelatie. Vooreerst zijn er *oorzakelijke elementen*, onder meer de door de EU-raad/Hof van de lidstaten afgedwongen 'terugtrekking van de overheid', wat neerkwam op deregulering van de toegang tot de markt en privatisering van (vaak ondersteunde) staatsondernemingen. Daarnaast zijn er *de gevolgen* van de terugtrekkende overheid, met onder meer gewijzigde mededingings-/eigendomsverhoudingen.

2. Vervoermarkten en marktstructuren

In een aantal voormalig Oosteuropese landen komen honderden staatsbedrijven in aanmerking voor privatisering, daaronder ongetwijfeld een aantal transportbedrijven. Mochten die naar het westen kijken, dan zouden ze vaststellen dat het privatiseringsproces daar nog volop bezig is. Een aantal bedrijven en/of sectoren (bv. het openbaar vervoer in sommige landen) blijven ook nu nog onder een grote overheidscontrole. Dit moet ongetwijfeld vragen doen rijzen.

De voorstanders van privatisering en deregulering benadrukten als doelstelling ondermeer volgende elementen: prijsdalingen t.g.v. kostenreducties, een verhoogde produktiviteit, een meer doorzichtige concurrentie, minder of geen subsidies. Tegenstanders geven echter tegelijkertijd ook andere effecten: faillissementen, concentratie in een beperkt aantal mega-groepen (met gevaar voor oligopolies), een daling van dienstverlening en veiligheid, mogelijke ruïneuze concurrentie door een ongebreidelde intrede en uittrede.

Vanuit economisch oogpunt ligt de discussie tussen voorstanders van een sterke regulering en voorstanders van een verdere liberalisering dan ook zeer gevoelig. Nochtans zou een ideale concurrentiepolitiek maar één criterium mogen hebben: het garanderen en behouden van correcte concurrentievoorwaarden, waarbij onder meer wordt toegekeken dat er geen beperkingen optreden door het sluiten van overeenkomsten.

De kennis van de structuur van de vervoermarkten is een hulpmiddel om goed te kunnen inschatten hoe een overheidspolitiek er gaat uitzien, en hoe privé-bedrijven hun strategie kunnen opbouwen. De transportliteratuur biedt wat betreft de marktstructuren relatief weinig empirische studies. Wel valt op dat welke politiek ook de voorkeur wegdraagt, men de overheid altijd een rol blijft toebedelen. In het geval van een vergaande privatisering is dat dan wel beperkt tot aspecten zoals veiligheid, milieu, ruimtelijke ordening en infrastructuur.

Het bestuderen van de werking van de vervoermarkt betekent ook analyseren hoe vraag- en aanbodbeslissingen tot stand komen, en wat het effect is naar de evenwichtsvorming en de prijszetting toe. Hebben we te maken met perfecte competitie, of wordt een deelmarkt gekenmerkt door een monopolistische of oligopolistische structuur? Hoe stabiel is de marktstructuur? Wat kan men leren uit de relatie tussen kostenfuncties en de marktstructuur, denk aan schaalvoordelen (*economies of scale*),

densiteitsvoordelen (*economies of density*), voordelen m.b.t. strategische informatie (*economies of scope*).

De *unieke* transportmarkt bestaat absoluut niet. We hebben te maken met diverse sub-markten, met verschillende mogelijkheden: enerzijds markten waar de marktmechanismen relatief vrij op elkaar inspelen; anderzijds die markten waar regulering in verschillende vormen bestaat, gaande van een volledige overheidscontrole tot vormen van partiële interventie. Dit alles wordt nog versterkt door het onderscheid dat best gemaakt wordt tussen de vervoersmarkt voor vracht en voor personen. Voor de kern van de EU-interne markt zijn vrij verkeer van goederen en personen bepaald door het integraal beter functioneren van beide deelmarkten voor vervoer.

In vele sectoren van de economie is de lange termijn gemiddelde kostencurve niet horizontaal, maar dalend ten gevolge van schaalvoordelen. Dat volgt uit de kostenelasticiteit m.b.t. wijzigingen in de outputvariabele. Button² vat de kennis hieromtrent als volgt samen. Alle studies bevestigen, los van het gebruikte modeltype, schaafeffecten bij spoorvervoer. De empirische evidentie is contradictorisch voor goederenvervoer over de weg, maar de meest recente studies suggereren constante kosten. Wat betreft het luchtvervoer binnen de Verenigde Staten is men ook unaniem dat er geen schaafeffecten bestaan, onafgezien van hoe de kostenfunctie gespecificeerd werd. Het probleem met dit soort empirisch werk ligt in de veelheid aan marktvoorwaarden waaronder binnen dezelfde modus gewerkt wordt.

Vandaaruit kan de link gelegd worden naar de marktstructuur. Verder in dit artikel wordt dieper ingegaan op een gedetailleerde analyse van deze structuur per deelmarkt. In *tabel 1* brengen we voor een beperkt aantal sectoren echter nu reeds een korte samenvatting.

Tabel 1: Marktstructuur in de Europese transportsector

sector	marktstructuur	bronnen
spoorvervoer	monopolie stappen naar privatisering op basis van Richtlijn 91/440	Viegas et al. 1993 Befahy 1994 Dodgson 1994
binnenvaart: – Rijnvaart – Noord-Zuid	concurrentie beurtrol (regulering door overheid)	Van de Voorde 1985
wegvervoer (goederen)	concurrentie	Blauwens & Van de Voorde 1986
zeevervoer: – liners	monopolie en oligopolie	Stopford 1988 Chrzanowski 1985
– tramp	concurrentie	Molenaar & Van de Voorde 1994
luchtvervoer	oligopolie monopolie (op kleinere routes)	Van de Voorde 1992 Button 1993
openbaar vervoer, (andere dan spoor-, lucht- en zeever- voer)	operationeel monopolie	

² Button 1993, p. 69-70

Men dient wel voorzichtig te zijn bij de interpretatie van de marktstructuur zoals weergegeven in tabel 1. Monopolie bij de verschillende Europese spoorwegmaatschappijen betekent wel degelijk: een monopolie voor spoorvervoer, geen monopolie van vervoer. Dit betekent dus dat een sector niet altijd de mogelijkheid heeft tot het aanwenden van de marktkracht in het competitief proces.

Het marktkarakter hangt immers zowel van de vraag als van de kostenstructuur af. Sletmo en Holste³ stellen terecht dat het weinig zin heeft over marktstructuur en marktkracht te praten zonder beide zijden van de markt te beschouwen, d.w.z. naast de aanbodzijde ook de vraagzijde. Typisch voorbeeld is de lijnscheepvaart. De vroegere lijnvaartmarkt was gekenmerkt door een gekartelliseerd, oligopolistische aanbodzijde die geconfronteerd werd met een perfect concurrentiële koperszijde: kleine, slecht geïnformeerde verzenders die absoluut geen invloed konden uitoefenen op tarieven en vervoervoorwaarden.

Op dit ogenblik kunnen de verzenders, zijnde de vragers van vervoercapaciteit, eerder beschouwd worden als tegenspelende oligopolies. De verzenders zijn grote bedrijven geworden, en ze bezitten vaak ook meer relevante marktinformatie dan de meeste scheepvaartlijnen.

Hier kan ook verwezen worden naar de rol van 'tussenpersonen' als transportbrokers en expediteurs. Zij fungeren van oudsher als brug tussen vervoersvraag en -aanbod. Zij doen dat gebrekkig, getuige de opkomst van grote 'integrators/pakketvervoerders' en grote verladers. Bovendien vullen zij voor een deel van de markt de aangeboden diensten aan met hand- en spandiensten tot het door verladers gevraagde integrale aanbod, met als vervoersprestatie *aankomst* van de lading (inclusief berichtgeving daarvan). Anderzijds houden zij 'de markt' (bewust) ondoorzichtig voor zowel vervoerders als verladers.

Zaken kunnen ook wel evolueren. Typisch voorbeeld vormt het Europese spoorvervoer waarvan in de huidige kontekst de schaal- en densiteitsvoordelen vaststaan. Mocht de toepassing van de Europese Richtlijn 91/440 leiden tot bijvoorbeeld een opsplitsen van de spoorwegbedrijven in afzonderlijke maatschappijen, de ene verantwoordelijk voor de infrastructuur en de andere voor de exploitatie, ligt die structuur ongetwijfeld anders. Een groot gedeelte van de vaste infrastructuur is niet gemakkelijk recupereerbaar, bij het operationele gedeelte is dat veel minder het geval. Er zullen dan ook schaalvoordelen blijven bestaan bij het infrastructuurbedrijf, voor de maatschappijen die de exploitatie verzorgen is dat veel minder duidelijk.

Met dit voorbeeld komen we automatisch bij de vraag of, en in welke mate, de overheid binnen de vervoersector marktstructurend optreedt. Quinet⁴ schuift in dit verband twee mogelijke werkwijzen naar voren: door het geven aan een bedrijf van een operationeel monopolie; door het vastleggen van quota of het opleggen van vergunningen.

3. De rol van de overheid

Een analyse van de marktstructuur van de vervoersector, en daaraan gekoppeld de eigendomstructuur, vangt best aan bij de positie van de overheid.

³ Sletmo & Holste 1994, p. 257

⁴ Quinet 1993, p. 43

De transportsector is inderdaad het typevoorbeeld van een sector met een zeer lange traditie van overheidsinterventie, zowel inzake de produktie en consumptie van *transportdiensten* (reizigers en vracht) als inzake de *voorziening in vervoerinfrastructuur*.

Baum⁵ onderscheidt in dit verband een viertal vormen van marktinterventie:

- marktregulering van de vervoersector als uitzondering op de normale concurrentieregels;
- aanbodregulering van vervoerbedrijven;
- publieke eigendomsrechten van transportmodi;
- overheidsinvestering in transportinfrastructuur.

De redenen voor dit soort overheidsinterventie leken meervoudig⁶: hoge vaste kosten, de lange levensduur van produktiemiddelen, beperkte opdelingsmogelijkheden voor investeringsgoederen, geen mogelijkheden tot stockage van produktie, marktfaling, een lage vraagelasticiteit m.b.t. de prijs. De nagestreefde doelstellingen met de overheidstussenkomst lagen in de lijn van conjunctuurgebonden aspecten, regionale politiek, sociale en herverdelingsdoeleinden....

Niet toevallig wordt de vervoersector binnen de verdere Europese economische en politieke integratie als werkinstrument gebruikt, denken we maar aan het Trans European Network (TEN). Dit voorbeeld illustreert anderzijds wel dat dit soort overheidsinterventie niet altijd zozeer economische dan wel politieke doelstellingen beoogt.

Blijft dit zo in de toekomst, of trekt de overheid zich terug uit de vervoersector? Krijgen we een vergaande liberalisering, wat in de praktijk neerkomt op een vergaande deregulering en privatisering, gekoppeld aan het aflijnen van concurrentieregels? Men moet daarbij wel goed beseffen dat er altijd een stuk overheidscontrole zal nodig blijven, al was het maar om de spelregels uit te zetten en als scheidsrechter op te treden.

Uit dit alles vloeit dan wel volgende vraag voort: wat zal, onder meer ten gevolge van deze mogelijke liberalisering, het effect zijn op de structuur van de vervoersector, en meer bepaald op de eigendomsverhoudingen binnen de vervoersector?

Globaal genomen stelt men binnen de transportsector duidelijk een verschuiving vast, weg van de overheidscontrole richting een integratie in de markteconomie⁷. Aangewezen middelen daartoe zijn de privatisering van de vervoerbedrijven en de transportinfrastructuur. Die trend wordt nog versterkt door een aantal andere elementen: financiële problemen van de overheid, het nastreven van een hogere efficiëntie van de ondernemingen, het streven naar minder subsidie-afhankelijkheid bij de bedrijven.

4. Eigendomsverhoudingen

Een combinatie van de marktstructuur en de rol van de overheid brengt ons quasi automatisch bij de eigendomsverhoudingen binnen de vervoersector. De eigendomsvorm heeft belangrijke gevolgen, ondermeer of een bepaald bedrijf

⁵ Baum 1993, p. 158

⁶ Blauwens & Van de Voorde 1996, p. 349 e.v.

⁷ Baum 1993, p. 155

(of sector) de noodzakelijke fondsen kan verwerven om zichzelf in stand te houden, de kapitaalgoederen te vernieuwen en te expanderen⁸.

Zelfs na de deregulerings- en privatiseringsgolf blijven verschillende opties mogelijk voor wat betreft de eigendom van vervoerbedrijven. Ruw geschetst doen zich voor vervoerbedrijven volgende mogelijkheden voor:

- volledig in privé-eigendom;
- gemengd bedrijf privé-overheid, in diverse verhoudingen;
- volledig overheidseigendom.

Er is recent duidelijk een evolutie binnen die drie categorieën, en over die categorieën heen. Typisch voorbeeld vormt zeer zeker de luchtvaartsector, waar bedrijven (*flag carriers*) vroeger geheel of toch grotendeels in handen waren van de overheid, nu meer en meer geheel of gedeeltelijk in handen komen van privé-kapitaal. Daarenboven is het zo dat nu ook in door de overheid gecontroleerde bedrijven de band tussen prestaties, verantwoordelijkheid en remuneratie directer geworden is.

Een gevaar schuilt natuurlijk daar waar verschillende typen bedrijven in dezelfde markt optreden. Ongebreidelde overheidssteun levert gevaar op voor marktverstoring. Typisch voorbeeld vormt hier een spoorwegmaatschappij, waar kruiselingse subsidiëring van het gesubsidieerde reizigersvervoer naar het niet-gesubsidieerde goederenvervoer (bv. via de *joint costs*) tot scheeftrekkingen kan leiden met binnenvaart en wegvervoer.

In wat volgt geven we per modus een overzicht van de eigendomsstructuur, weliswaar gekoppeld aan een aantal bijkomende vragen: krijgt men schaalvergroting of -verkleining? is er een tendens weg van overheidskapitaal? Achteraf wordt aan de hand van een aantal recente voorbeelden gepoogd een inzicht te verwerven in andere vormen van mogelijke samenwerkingsverbanden.

3.1 Eigendomsverhoudingen per sector

Tabel 2 geeft per sector een bondig overzicht van de eigendomsverhoudingen. In concreto komt het neer op het beantwoorden van de vraag in wiens handen het kapitaal is: volledig privé, volledig overheid, of een samenspel tussen beiden.

⁸ Shaw 1993, p. 7

Tabel 2: Eigendomsstructuur per sector

sector	eigendomsstructuur
wegvervoer spoorvervoer	kapitaal volledig in handen van privésector kapitaal grotendeels in handen van de overheid; een maatschappij zoals British Rail is (voorlopig met uitzondering van Railtrack) geprivatiseerd
luchtvervoer	op de beurs genoteerde maatschappijen (bv. British Airways), naast flag carriers met overheidsparticipatie (bv. Sabena, Air France); kruiselingse participaties tussen maatschappijen (bv. Swissair in Sabena)
binnenvaart	kapitaal volledig in handen van privésector (particulieren en rederijen)
zeevervoer	kapitaal quasi-volledig in handen van privésector;
openbaar vervoer (andere dan spoor-, lucht- en zeevervoer)	kapitaal in handen van overheid (uitzondering: taxivervoer); mogelijkheid voor privébedrijven te werken in ondervoer) aanneming; in Verenigd Koninkrijk geprivatiseerde bedrijven

4.1.1 Wegvervoer

Bij goederenvervoer over de weg heeft men de keuze tussen het zelf verrichten van vervoerdiensten of het uitbesteden daarvan aan beroepsvervoerders. De verlader, d.i. de gebruiker van bepaalde vervoerdiensten, kan zich immers in bepaalde gevallen zelf een voertuig aanschaffen om die vervoerdiensten zelf te produceren. In België daalde het marktaandeel van het vervoer voor eigen rekening van 52% in 1970 tot 37% in 1994⁹. In wat volgt, concentreren we ons verder op het beroepsgoederenvervoer.

Vroeger kende men in het Europese wegvervoer vormen van *quantity licensing*, ter regulering van het vervoeraanbod. Een beperkt aantal bedrijven werden toegelaten tot de betreffende markt. Frequentie en capaciteit bleven onder controle, en op die manier dus ook de prijsvorming.

Het wegvervoer kende de afgelopen periode echter een sterke deregulering. Sedert 1993 bestaan in de sector geen restricties meer op de marktintrede voor wat betreft grensoverschrijdend wegvervoer. Vanaf 1989 was er reeds vrije prijsvorming, weliswaar na een overgangsperiode met referentietarieven. De vraag stelt zich nu of we in de richting gaan van een onbeperkte cabotage. Andere stappen, zoals samenwerking voor het aantrekken van vrachten, moeten leiden tot een verhoogde capaciteitsbenutting van de voertuigen en, al dan niet via samenwerkingsverbanden, een optimalisatie van de vloot.

Over de jaren heen werd in West-Europa deze sector geconfronteerd met schaalvergroting, zoals onder meer geïllustreerd wordt met cijfermateriaal voor België (tabel 3). Grotere bedrijven vereisen grotere kapitaalstromen, waardoor verschuivingen tussen kapitaalleveranciers kunnen ontstaan, wat bijgevolg leidt tot wijzigingen in eigendomsstructuren (bv. éénmansbedrijven gesubstitueerd door vennootschappen).

⁹ Blauwens et al. 1996, p. 91

Tabel 3: Ondernemingen van beroepsgoederenvervoer over de weg in België¹⁰

jaar	soort onderneming (aantal voertuigen)					
	kleine (1-4)		middelgrote (5-20)		grote (>20)	
	aantal	index	aantal	index	aantal	index
1970	10068	100,0	1253	100,0	258	100,0
1980	6539	64,9	1659	132,4	521	201,9
1990	5191	51,6	1915	152,8	855	331,4
1993	5255	52,2	2077	165,4	946	366,7

Voor het verwerven van ladingen richting Oost-Europa beginnen een aantal Westeuropese bedrijven samen te werken. Op die manier ontstaan vervoernetwerken, wat de markt- en de onderhandelingspositie met cliënten verstevigt. Tegelijk stelt men ook het fenomeen van 'uitvlagging' van wegvervoerbedrijven vast. De lage lonen in Oost-Europa geven een incentive om daar vestigingen op te richten, en daar ook personeel in te huren. Mogelijk wordt deze beweging nog versterkt door lagere technische normen, cfr. de vroegere ervaringen met uitvlagging van zeeschepen.

4.1.2 Binnenvaart

De binnenvaart kan getypeerd worden als een sector met duizenden particuliere ondernemers. Opvallend is dat de grootste rederijen meer en meer hun vloot afslanken, en schepen verkopen aan particulieren.

Ter illustratie van de eigendomsverhouding geeft tabel 4 de indeling van de Belgische drogelandingvloot volgens het aantal schepen in het bezit van de respectievelijke eigenaars.

Tabel 4: Belgische drogelandingvloot¹¹

eigenaars in het bezit van	aantal		aantal schepen		tonnenmaat	
	aantal	%	aantal	%	tonnenmaat	%
1 schip	1068	90,3	1068	76,3	831.952	65,2
2 schepen	85	7,2	170	12,2	166.894	13,1
3 schepen	14	1,2	42	3,0	60.467	4,7
4 of 5 schepen	7	0,6	30	2,1	60.391	4,7
6-10 schepen	6	0,5	48	3,4	110.748	8,7
11-24 schepen	3	0,2	41	3,0	45.369	3,6
	1183	100	1399	100	1.275.821	100

De kleine onderneming is nog steeds dominant aanwezig in de Belgische binnenvaartvloot: 97,5% van het totaal aantal ondernemingen heeft 1 of 2 schepen in exploitatie; die kleine ondernemingen hebben samen 78,3% van het totale laadvermogen in handen.

Men stelt vast dat het aantal schepen vermindert. De schaalvergroting van de vloot zet zich onverminderd voort. Het is duidelijk dat hier nog het effect speelt van de Europese saneringsmaatregelen. De kleine en minder actieve

¹⁰ Bron: Instituut voor Wegtransport 1993, p. 20

¹¹ Bron: DRB 1994, tabel 32

schepen worden uit de markt gehaald, of kunnen dienen als inruiltonnage voor nieuwbouw of invoer van grotere eenheden.

Dat beleid van de Europese Commissie steunt op basisbeginselen zoals daar zijn de bestrijding van de overcapaciteit en de voltooiing van de interne markt. In april 1989 voerde men daarom een Europese sloopregeling in, met daaraan gekoppeld een oud-voor-nieuw regeling voor een periode van vijf jaar. In januari 1993 kwam richtlijn 3690/92 in voege, stipulerende dat alle speciale bijdragen die in het sloopfonds werden gestort onmiddellijk gebruikt moeten worden voor het effectief slopen van oude schepen.

De Europese Commissie streeft dus een verdere liberalisering van de binnenvaart na. De toerbeurt, d.i. de verplichting voor vrachtschepen om zich aan te melden bij de schippersbeurs om een lading toegewezen te krijgen, zal geleidelijk (d.w.z. in fasen) worden afgeschaft. Deze toerbeurtregeling is immers niet in overeenstemming te brengen met de concurrentieregels van de Europese Unie.

4.1.3 Spoorvervoer

In 1992 werd door de Duitse overheid de beslissing genomen over te gaan tot privatisering van de DB, voor een stuk het Britse voorbeeld van British Rail volgend. Bedoeling van dit soort privatisering is te komen tot een meer commerciële aanpak, en op die manier de economische efficiëntie van de spoorwegen te verbeteren (hogere produktiviteit, beter management, lagere aankooprijzen, enz.). Men blijft wel een stuk openbare dienst verlenen, weliswaar tegen een aangepaste vergoeding. Men kan zich wel afvragen in welk opzicht het Duitse voorbeeld om een eigenlijke privatisering gaat, gezien het kapitaal nog grotendeels bij de overheid blijft. In Japan en de Verenigde Staten daarentegen zijn er spoorbedrijven die volledig geprivatiseerd zijn.

We dienen hier te verwijzen naar Richtlijn 91/440 rond de vrijmaking van het Europese spoorwegnetwerk, dus inclusief het toelaten van derden op elk nationaal netwerk. Nu is net de controle over dat netwerk de cruciale sleutel in een eventuele spoorwegprivatisering. Het (natuurlijk) monopolie is immers ontegensprekelijk verbonden met de grote, onomkeerbare investeringen in de netwerkstructuur, niet met de eigenlijke spoorexploitatie.

Ter uitvoering van Richtlijn 91/440 keurden de Europese ministers in 1994 twee aanvullende richtlijnen goed. Ze gelden voor internationale groepen van spoorwegbedrijven, dus niet voor nationale maatschappijen en het gecombineerd vervoer. De eerste gaat over het toekennen van exploitatievergunningen aan spoorwegondernemingen, de tweede over de toewijzing van infrastructuurcapaciteit. Dit laatste betreft dus zowel de trajecten als de slots, alsmede de berekening van de vergoedingen voor het gebruik van de infrastructuur. Uiteindelijk moet de overheid op een niet-discriminerende manier capaciteit toewijzen aan de spoorwegbedrijven. Concreet betekent dit dat een maatschappij zoals de NMBS vanaf 1997 een deel van haar monopolie kwijt is.

De Richtlijn 91/440 opent dus vele mogelijkheden, gaande van het opsplitsen van de nationale maatschappijen in verschillende eenheden (netwerk, operationele eenheden) tot allerhande soorten

samenwerkingsverbanden, al dan niet met de actieve participatie van de huidige spoorwegbedrijven. Mogelijke voorbeelden zijn het internationaal samenwerken door nationale spoorwegbedrijven voor grensoverschrijdend vervoer, en het opzetten van eigen treinverbindingen door verzenders van goederen (bv. samenwerking tussen Nedlloyd, P&O en SeaLand vanuit Rotterdam)¹².

Concreet zal het in de nabije toekomst dus vooral draaien rond de vraag wat van de verschillende Europese spoorwegbedrijven geprivatiseerd moet worden: alleen de eigenlijke spoorexplotatie, of ook het netwerk. Een totale privatisering van alle activiteiten betekent mogelijk in de praktijk een inkrimping van het netwerk tot de winstgevende delen. Dit kan een conflict opleveren met het karakter van openbare dienstverlening. Daarnaast staat in de Europese Richtlijn dat het netwerk moet openstaan voor alle deelnemers. Een bedrijf dat alles in handen heeft kan discrimineren tegenover derden.

4.1.4 Luchtvervoer

Het Europese luchtvervoer werd door de Europese Commissie geliberaliseerd in een aantal opeenvolgende fasen¹³. Fase 1 (gestart in 1988) leidde tot meer mogelijkheden op het gebied van tariefsystemen, capaciteit en marktintrede. In de tweede fase (vanaf 1990) werd gestreefd naar een verdere tariefflexibiliteit en een verdere opening van de toegang tot de markt. Fase 3 (vanaf 1993) geeft meer tariefvrijheid, en betekent ook het wegvallen van alle restricties op de marktintrede (bv. onbeperkte vijfde vrijheid, cf. voor Sabena in 1994 de routes Venetië-Barcelona en Lyon-Bologna).

In de Verenigde Staten leidde de deregulering tot fusies, concentraties en andere vormen van samenwerking, met een aantal mega-carriers als resultaat. In Europa bracht de deregulering eerst een opmerkelijke stijging van de concurrentie, daarna een concentratietendens. In tegenstelling met de Verenigde Staten waar men vooral *overnames* had, is het Europese luchtvervoer gekenmerkt door samenwerkingsakkoorden, gaande van formele samenwerking in termen van één of meer commerciële aspecten tot financiële participaties of *joint ventures*. Die drang naar samenwerking blijkt gebaseerd op substantiële schaalvoordelen die voortvloeien uit de uitbreiding van de netwerkstructuur (cf. ook *hub-and-spoke*-fenomeen)¹⁴.

Vele pogingen tot samenwerking mislukten echter. In 1991 kon men het Europese luchtvaartgebeuren in een drietal blokken indelen¹⁵: de European Quality Alliance (SAS, Swissair, Austrian Airlines, Finnair), de Duits-Franse samenwerking (Lufthansa, Air France, Sabena), de Brits-Nederlandse samenwerking (KLM, British Airways). Die blokken vallen echter uiteen. Een maatschappij zoals Sabena was na eerdere ervaringen met KLM en British Airways enerzijds, Air France anderzijds, in 1994 met Swissair aan zijn derde (mogelijk) samenwerkingsverband toe.

De Europese Commissie neemt zich voor om vanaf 1997 geen overheidstussenkomst (bedoeld: steun) aan nationale luchtvaartmaatschappijen meer toe te laten. Tot dan blijven aan elke steun strenge voorwaarden gekoppeld: een grondige herstructurering (inclusief inkrimping van de capaciteit), eenmalig karakter van de tussenkomst, geen

¹² Wat betreft de concrete realisatie verwijzen we naar Viegas et al. 1994.

¹³ Van de Voorde 1992, p. 516-520

¹⁴ Recent kwamen een aantal goedkope carriers op de markt (bv. EBA); ze baten geen 'hub' uit, en vliegen alleen interessante oorsprong-bestemmingsroutes.

¹⁵ Van de Voorde 1992, p. 524

interventie van een regering in het beleid van de maatschappij, het niet gebruiken van de steun voor het zich inkopen in andere carriers of voor het versterken van de marktpositie.

Om zicht te krijgen op de toekomstige eigendomsverhoudingen in de Europese luchtvaart moet men ook rekening houden met een aantal beperkingen. Vooreerst is er in sommige landen duidelijk nog gevaar voor een vertikale integratie tussen *flag carriers* en luchthavenautoriteiten, wat zich kan vertalen in de toekenning van de schaarse slots. Daarnaast is er ook de controle op de computerreserveringssystemen. Zulke zaken kunnen de intrede van nieuwkomers (bv. Portugalia, EBA, VLM) zeer moeilijk maken.

Interessant is ook even stil te staan bij de situatie in de luchtexpressmarkt. De top-vier (DHL, Federal Express, UPS en TNT) controleert meer dan 70% van de internationale markt. Een zeer kapitaalintensieve en volledige geïntegreerde deur-tot-deur-service, gebaseerd op een sterke informatietechnologie (*tracking systems*) om het netwerk te beheren, laat slechts ruimte voor een beperkt aantal niche-spelers. De vele pogingen tot partnerschap, vooral van de kant van luchtvrachtcarrers, wijzen op een mogelijke overcapaciteit bij deze laatste.

Ten slotte is er ook nog de grondafhandeling, waarvoor een Europese richtlijn volledige liberalisering voorziet in het jaar 2003. De Belgische rechtspraak lijkt hier echter vooruit te lopen, cfr. een recente uitspraak van het Hof van Beroep in België. Op de luchthaven van Brussel/Zaventem bestaat inzake afhandeling een feitelijk duopolie (Sabena en Belgavia). Enkel LASB (Lufthansa Airport Services Brussels) en American Airlines hadden de toelating de eigen passagiers af te handelen. Vanaf maart 1994 mocht LASB dat ook doen voor de vluchten van Lauda Air. Het Belgische Hof van Beroep besliste dan op 14 december 1995 dat Lufthansa voortaan passagiers voor derden mag afhandelen in Brussel. De motivering is duidelijk: het contract tussen de Regie der Luchtwege en Belgavia is strijdig met het Europees Verdrag en de Belgische wetgeving op de mededinging.

4.1.5 De maritieme sector

In de maritieme sector lijken gewijzigde eigendomsverhoudingen vooral mogelijk in de havens en bij het lijnvervoer. Binnen de grotere havens lijken constructies mogelijk in de richting van een volledige of gedeeltelijke tussenkomst van de overheid bij de uitbouw van de haveninfrastructuur, een volledig overlaten van de uitbouw van de havensuperstructuur aan de privésector. Het gebruik van de infrastructuur wordt dan getarifeerd aan de gebruikers.

De lijnvaart werd altijd al beschouwd als een broeikas van kartelvorming, denk aan de conferenties. Het gaat dan wel om samenwerkende rederijen die allen volledig in privébezit zijn. Toch stelt Gilman¹⁶ terecht dat carriers altijd zullen concurreren als ze geloven dat ze een strategisch, technologisch of operationeel voordeel hebben dat hun kans op winnen biedt. Zelfs het bestaan van intrededrempels en *sunk costs* zal nieuwkomers niet beletten in de markt te komen. Het gevolg van dit alles is een keiharde, soms destructieve, concurrentie. Op kleinere routes, met relatief weinig vracht, zal

¹⁶ Gilman 1994, p. 61

vanzelfsprekend het natuurlijk operationeel monopolie of het kleine oligopolie blijven bestaan.

4.1.6 Openbaar vervoer (exclusief spoor-, lucht- en zeevervoer)

In het Verenigd Koninkrijk werden na de Transport Act van 1985 de lokale busdiensten gedereguleerd en geprivatiseerd. In andere landen (bv. België) spelen privébedrijven soms een rol als onderaannemer van de openbaar-vervoermaatschappijen, die vaak volledig in overheidshanden zijn.

De continue hoge nood aan subsidies, de gebrekkige service, het totaal gebrek aan innovatie in het aanbod, doen vragen stellen bij de rol van de overheid in het openbaar vervoer. Het is echter lang niet duidelijk welke richting het zal uitgaan: het overgaan van de (publieke) openbaar-vervoerbedrijven naar de privésector, het openstellen van de markt voor privé-transportbedrijven, het opheffen van elke tariefregulering?

In België heeft de Vlaamse Vervoermaatschappij ('De Lijn') sinds 1991 een beheerscontract met de overheid, onder meer wat betreft de aanwending van de overheidstoelagen (zijnde 2/3 van de werkingsmiddelen). De maatschappij werkt hoofdzakelijk met eigen materiaal en personeel, voor een gedeelte ook met derden. Wat de toewijzing van de pachtcontracten betreft is er die eigenaardigheid dat bestaande lijnen onderhands toegewezen worden, en dat slechts voor nieuwe lijnen concurrentiële aanbesteding gebeurt.

Het lijkt wel interessant te wijzen op de gevolgen van de *bus wars* in het Verenigd Koninkrijk. De intensieve concurrentie tussen operators op particuliere routes bleek slechts korte-termijnoorlog te zijn. Op de langere termijn kwam het resultaat neer op fusies en overnames, zodat slechts enkele zeer grote groepen overbleven: in 1989 hadden 7 grote groepen gemiddeld 1200 voertuigen¹⁷. Het resultaat van dit soort ontwikkelingen kan een *near-monopoly* zijn, maar nu dan wel met minder controle van een economisch regulerende instantie.

4.2 Voorbeelden van nieuwe samenwerkingsverbanden

Tot dusver werd hoofdzakelijk gekeken naar het relatief belang van overheid en privésector binnen de vervoersector. We stelden daarbij duidelijk een groeiend belang van de privésector vast. Stelt zich dan de vraag wie het kapitaal dan controleert, en welke wijzigingen over de tijd heen optreden. Krijgt men binnen bepaalde samenwerkingsverbanden geen *concentraties*? Welke *strategie* zit er achter het handelen van bepaalde bedrijven? In wat volgt wordt als illustratie ingegaan op een aantal recente ontwikkelingen in de haven- en maritieme sector.

Scheepvaartconferenties mogen van de Europese Commissie in sommige gevallen gemeenschappelijke tarieven vaststellen voor het zeevervoer. Het betreft dus een groepsgewijze vrijstelling van de concurrentieregels, ogenschijnlijk in strijd met het kartelverbod van het Verdrag van Rome.

Diezelfde Commissie schiet dan weer andere kartelakkoorden af, bv. dat van de Noordatlantische scheepvaart, de *Transatlantic Agreement* (TAA). Dit samenwerkingsverband leidde weliswaar tot een zeer hoge capaciteitsbenutting, echter gekoppeld aan sterke prijsstijgingen. Hierop

¹⁷ Shaw 1993, p. 107

kwam reactie van de verladers, ook omdat ze niet meer rechtstreeks met individuele rederijen konden onderhandelen. Concreet betekent dit dat elk samenwerkingsverband niet de indruk mag wekken van manipulatie van de tarieven, capaciteitsbeheer, kartelafspraken i.v.m. voor- en natransport.

In diezelfde maritieme sector stellen we recent ook veel pogingen tot *overnames* en *fusies* vast, duidelijk een trend naar schaalvergroting.

Een interessant voorbeeld van (mogelijke) samenwerkingsverbanden vindt men in de ontwikkelingen rond de nieuwe containerterminals in de haven van Antwerpen. In deze haven is er duidelijk geen monopolie voor wat betreft de goederenoverslag, wat inhoudt dat rederijen kunnen kiezen tussen verschillende containeroperators, in tegenstelling tot het quasi monopolie van ECT in Rotterdam. Anderzijds betekent meer goederenbehandelaars een grotere kans op een tarievenoorlog, met kleinere marges. Hier stelt zich dus de vraag of het samengaan tot één enkele, grote containeroperator geen voordelen biedt. Schaalvergroting bij goederenbehandelaars hoeft niet noodzakelijk gebaseerd te zijn op de kostenstructuur, maar kan wel gezien worden als een mogelijkheid om als een meer volwaardiger gesprekspartner tegenover rederijen te kunnen optreden.

Men kreeg echter bij de toewijzing in 1994 van de Schelde Containerterminal Noord een samenwerkingsverband tussen goederenbehandelaar Noordnatie (2/3) enerzijds, de Nationale Spoorwegmaatschappij NMBS (1/3) anderzijds. Beide partners zien in deze financiële participatie van de NMBS een garantie voor een stevige operationele samenwerking, bv. inzake het opzetten van bloktreinen. De concurrenten zien daarentegen in deze samenwerking mogelijke concurrentievervalsing, zeker zolang de NMBS een quasi-monopolie heeft voor spoorvervoer.

Daarnaast zijn er ook de diversificatie-strategieën van bedrijven. In 1994 deed de Belgisch-Portugese groep SAPEC een openbaar bod op haar Portugese havendochter Serviço Português de Contentores (SPC). Bedoeling was een groeiende controle te verwerven in het Portugese havenbedrijf, onder meer met het oog op een nakende privatisering van een aantal containerterminals.

Uit dit alles kan wel duidelijk een globale trend gehaald worden voor wat betreft eigendomsverhoudingen in de haven- en maritieme sector. Maritieme- en havenbedrijven streven steeds weer naar een vergroting van hun controle, al dan niet gekoppeld aan een diversificatiestrategie. Tegelijkertijd zien we binnen een haven zoals Antwerpen het opzetten van diverse samenwerkingsverbanden, tot dusver zonder gevaar voor monopolievorming.

5. Besluit

De bedoeling met voorliggende bijdrage rond eigendomsstructuren in de transportsector was, een mogelijke systematiek te ontdekken in de relatie tussen marktstructuur, overheid en eigendom.

Aan vervoermarkten en marktstructuren werden opvallend weinig empirische studies gewijd. Toch laten ze toe te besluiten dat de unieke transportmarkt absoluut niet bestaat. De vervoersector kan gerust ingedeeld worden in een groot aantal sub-markten. Er is dan nog voorzichtigheid vereist

bij de interpretatie van de marktstructuur, cfr. het zogenaamd monopolie van de verschillende spoorwegbedrijven.

Wat de rol van de overheid betreft, is er in West-Europa op dit ogenblik duidelijk een trend weg van overheidscontrole, richting integratie in de markteconomie. De spoorwegen en het luchtvervoer vormen twee duidelijke voorbeelden. Deze evolutie heeft natuurlijk repercussies voor de eigendomsverhoudingen: duidelijk een evolutie richting meer privé-eigendom, weliswaar met overheidscontrole. Die evolutie is wel verschillend per modus. Opvallend is wel dat deze ontwikkeling gestuurd wordt vanuit de Europese Commissie.

Een gedetailleerde analyse van recente ontwikkelingen in de Antwerpse haven bracht duidelijke inzichten: een streven van haven- en maritieme bedrijven naar een grotere controle, al dan niet met behulp van een diversificatiestrategie en het opzetten van diverse samenwerkingsverbanden.

Verder onderzoek op dit terrein is een absolute noodzaak. Daarbij moet zeer gedesaggregeerd gewerkt worden: per modus, eventueel per logistieke vervoerketen; per goederenstroom; per geografische relatie, want elke relatie kan als een sub-markt beschouwd worden. Daarbij dient speciale aandacht te worden besteed aan een aantal vragen die verder gaan dan louter het relatief belang van de overheid en de privé-sector. Wie controleert het kapitaal? Krijgt men binnen bepaalde samenwerkingsverbanden geen controle? Welke strategie spelen de diverse bedrijven? Bestaat er geen gevaar voor concurrentievervalsing en/of discriminatie? Een dusdanig onderzoek wordt best interdisciplinair en op Europese schaal gevoerd, onder meer met behulp van de geval-aanpak.

Referenties

Baum 1993

H. Baum, 'Government and Transport Markets'. In: J. Polak & A. Heertje (eds.), *European Transport Economics*. Oxford 1993 (Blackwell), p. 152-188.

Bayliss 1988

B. Bayliss, *The Measurement of Supply and Demand in Freight Transport*. Aldershot 1988 (Avebury).

Befahy 1994

F. Befahy, 'Thoughts on Privatisation and Access to Networks'. In *International Seminar: Why do we need Railways?* Paris 1994 (CEMT).

Blauwens et al. 1996

G. Blauwens, P. De Baere & E. Van de Voorde, *Vervoerseconomie*. Deurne 1996 (MIM).

Blauwens & Van de Voorde 1986

G. Blauwens & E. Van de Voorde, 'Onderzoek naar de economische kost van de regulering van het goederenvervoer'. In *Economisch en Sociaal Tijdschrift* 1996, p. 575-592.

Button 1993

K.J. Button, *Transport Economics*. Aldershot 1993 (Edward Elgar). 2nd edition.

Chrzanowski 1985

I. Chrzanowski, *An Introduction to Shipping Economics*. London 1985 (Fairplay Publications).

Cooper et al. 1994

J. Cooper, M. Browne & M. Peters, *European Logistics. Markets, Management and Strategy*. Oxford 1994 (Blackwell). 2nd edition.

Dodgson 1994

J. Dodgson, 'Railway Privatisation and Network Access in Britain'. In *International Seminar: Why do we need Railways?* Paris 1994 (CEMT).

DRB 1994

Jaarverslag 1993. Antwerpen 1994 (Ministerie van Verkeer en Infrastructuur, Dienst voor Regeling der Binnenvaart).

Gilman 1994

S. Gilman, 'Contestability and Public Policy in Liner and Short Sea Shipping'. In: H.J. Molenaar & E. Van de Voorde (eds.), *Competition Policy in Liner Shipping*. Antwerp 1994 (IAME).

Instituut voor Wegtransport 1993

Ondernemingen van beroepsgoederenvervoer over de weg in België sinds 1970. Brussel 1993, Instituut voor Wegtransport.

Molenaar & Van de Voorde 1994

H.J. Molenaar & E. Van de Voorde, *Competition Policy in Liner Shipping*. Antwerp 1994 (IAME).

Quinet 1993

E. Quinet, 'Transport between Monopoly and Competition'. In: J. Polak & A. Heertje (eds.), *European Transport Economics*. Oxford 1993 (Blackwell), p. 33-51.

Shaw 1993

S.J. Shaw Transport. *Strategy and Policy*. Oxford 1993 (Blackwell).

Sletmo & Holste 1994

G.K. Sletmo & S. Holste, 'Shippers' councils: role and responsibility - A Western View'. In *Maritime Policy and Management* 1994, p. 257-271.

Stopford 1988

M. Stopford, *Maritime Economics*. London 1988 (Unwin Hyman).

Van de Voorde 1985

E. Van de Voorde, *Modelvorming van het goederenvervoer in België*. Antwerpen 1985 (UFSIA).

Van de Voorde 1992

E. Van de Voorde, 'European Air Transport after 1992: Deregulation or Re-regulation'. In *The Antitrust Bulletin* 1992, p. 507-528.

Viegas et al. 1993

J. Viegas, H. Ewers, C. Nash, F. Perret, M. Ponti, C. Reynaud & E. Van de Voorde, *Access to the Infrastructure and Railway Competitiveness. Report to the Community of European Railways*. Brussels 1993.

Winston 1985

C. Winston, 'Conceptual Developments in the Economics of Transportation: An Interpretive Survey'. In *Journal of Economic Literature* 1985, p. 57-94.

Het proces van de creatie en de structuur van de toegevoegde waarde van de Belgische wegvervoersector:

een (zwaar) negatief verloop in de periode 1987-1993

Drs. K. Debisschop en prof. dr. C. Peeters¹

Abstract

In this article, the process of the creation and the structure of (sustainable) value added of the Belgian road haulage sector is analyzed, based upon the results of an in-depth analysis of the direct and indirect socio-economic effects of the sector on the Belgian economy, supplemented with a detailed financial and economic ratio-analysis. Ten 'negative' signals on the sustainability of the value added (structure) of the sector are identified for the period 1987-1993.

1. Inleiding

In deze bijdrage wordt het (zwaar) negatieve verloop beschreven, in de periode 1987-1993, inzake het proces van de creatie en de structuur van de directe en indirecte toegevoegde waarde van de Belgische wegvervoersector.

In eerste instantie wordt ingegaan op de problematiek van optimale (duurzame) versus maximale toegevoegde waarde creatie binnen de vervoersector, in het bijzonder de wegvervoersector. Vervolgens worden tien negatieve signalen aangegeven inzake het proces van de creatie en de structuur van de toegevoegde waarde, gerealiseerd door het Belgische wegvervoer. Tot slot worden een aantal beleidsacties geïdentificeerd, die mogelijk aanleiding kunnen geven tot een meer gunstig verloop inzake het optimaal niveau van de toegevoegde waarde.

2. Optimale versus maximale toegevoegde waarde in de vervoersector

Het doel van de interne EU-vervoersmarkt is in principe het vrije vervoer van goederen, dat beantwoordt aan voldoende hoge kwaliteitseisen en dat veilig, milieuvriendelijk en vooral kostendekkend is. Het vervoer vindt daarbij idealiter plaats op basis van gelijke concurrentie-voorwaarden binnen en tussen de diverse vervoersmodaliteiten. Het elimineren van 'storingen' in de markt voor het vervoer van goederen (over de weg) moet toelaten een *optimaal* niveau van toegevoegde waarde te bereiken door de actoren die in de sector werkzaam zijn.

Een optimaal niveau van toegevoegde waarde impliceert niet noodzakelijk een *maximaal* niveau. Dit verwijst naar een tegenstelling die zich voordoet inzake de evolutie van de toegevoegde waarde van het goederenvervoer over de weg bij een meer efficiënt vervoer, dit laatste onder meer ten gevolge van de vrije vervoersmarkt. Efficiënter vervoer impliceert – in principe – een betere – dit betekent in dit geval: een geringere – inzet van schaarse middelen en derhalve mogelijkerwijs een daling van de absolute toegevoegde waarde gecreëerd dank zij de activiteiten van de wegvervoersector. Twee afzonderlijke effecten zouden in dit verband kunnen worden onderscheiden:

¹ Drs. K. Debisschop is werkzaam aan de Vrije Universiteit Brussel, faculteit Economische, Sociale en Politieke Wetenschappen. Hij werkt thans aan een proefschrift betreffende het gebruik van economische evaluatie-instrumenten in de vervoersproblematiek. Prof. dr. C. Peeters doceert Openbare Financiën, Financiering van de Internationale Handel, Maritiem Transport en Algemene Transporteconomie aan de faculteit Toegepaste Economische Wetenschappen van de Universiteit Antwerpen, Dienst Transporteconomie.

1. een 'rechtstreeks' effect, zijnde de besparing aan schaarse middelen in het wegvervoer. Deze middelen zijn dan beschikbaar om elders in de economie te worden ingezet;
2. een 'onrechtstreeks' effect, bestaande uit de voordelen van goedkoper vervoer in andere sectoren.

Buiten de wegvervoersector zelf kan goedkoper vervoer uiteraard leiden tot een hogere economische groei voor sectoren die gebruik maken van de diensten van het wegvervoer². Effecten van goedkoper vervoer in andere sectoren zijn bijvoorbeeld een hoger investeringsvolume, het ontstaan van nieuwe produkt-marktcombinaties en internationale industriële netwerkvorming. Vandaar dat het streven naar een 'optimaal' niveau van *duurzame* toegevoegde waarde moet worden benadrukt³. Het 'optimale' niveau van toegevoegde waarde wordt hierbij gedefinieerd als de toegevoegde waarde van de sector die op lange termijn behouden blijft en zelfs verder kan groeien, na het elimineren van storingen in de markt (zoals de toekenning door het Waalse Gewest van kapitaalsubsidies voor investeringen in zware vrachtwagens in Henegouwen, zwartwerk, onvoldoende geharmoniseerde regelgeving binnen de EU met ongelijke concurrentievoorwaarden tot gevolg...) en bij een zo efficiënt mogelijk gebruik van schaarse middelen (kapitaal, arbeid en ondernemerschap) in de sector.

De creatie van een dergelijk 'optimaal' niveau aan toegevoegde waarde vereist echter het eerbiedigen van vier randvoorwaarden, waarbij de overheid een determinerende rol kan vervullen⁴:

1. harmonisatie/legitimatie/rationalisatie van regelgeving;
2. vereenvoudiging van procedures en informatie-uitwisseling;
3. standaardisatie/normalisatie van (vervoers-)middelen;
4. optimale fysische en kennisinfrastructuur.

Bij niet-eerbiediging van deze randvoorwaarden, kan het einddoel van een 'optimaal niveau' aan toegevoegde-waardecreatie alleszins *niet* bereikt worden (zie figuur 1).

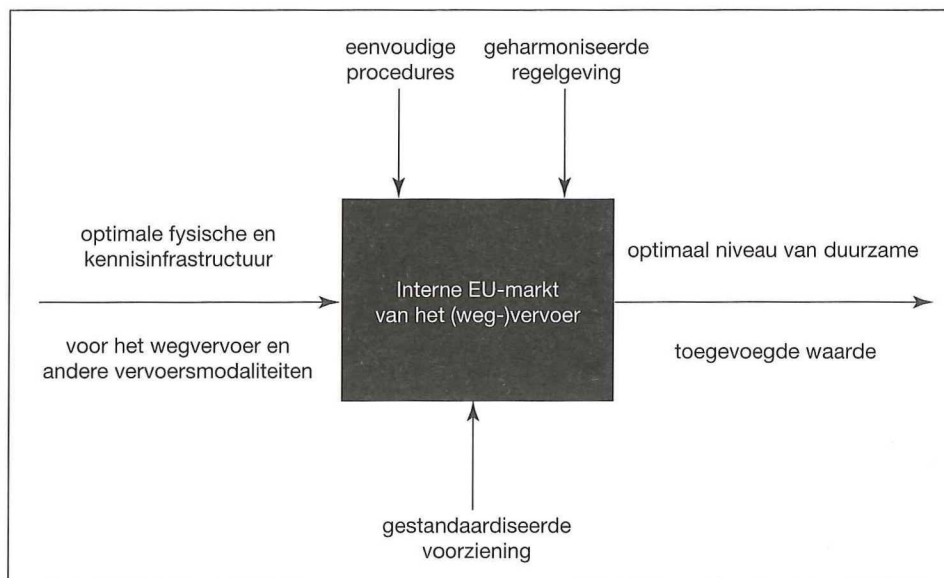
Niettegenstaande het ingrijpen van de diverse overheden (van de EU-lidstaten) op het vlak van de randvoorwaarden, blijft echter het *ondernemerschap* in de wegvervoersector zelf (alsook het marktgedrag van andere actoren die bij het wegvervoer betrokken zijn, zoals verladers, tussenpersonen, financiële instellingen) zowel de bron als de motor voor de creatie van duurzame toegevoegde waarde. Doeltreffend ondernemerschap leidt er immers toe dat nieuwe geografische marktsegmenten of specifieke marktniches worden aangeboord (bijvoorbeeld de uitbouw van logistieke activiteiten) en dat duurzame toegevoegde waarde wordt gecreëerd.

Daar het streven naar een 'optimaal' niveau van toegevoegde waarde een *raakvlak* uitmaakt in termen van doelstellingen van de overheid en van de individuele ondernemingen uit de wegvervoersector, is kennis betreffende het

² Zie in dit verband ook Kuipers et al. 1995.

³ 'Optimaal' en 'duurzaam' zijn in die zin als pleonastisch te beschouwen. Voor deze bijdrage wordt de voorkeur gegeven aan de term 'optimaal', daar duurzaam mogelijk te eenzijdig zou kunnen worden geassocieerd met de huidige milieuproblematiek.

⁴ Zie in dit verband ook Hugenholtz 1993.



Figuur 1: Randvoorwaarden voor de overheid voor de creatie van een 'optimaal' niveau van duurzame toegevoegde waarde

proces van de creatie en de 'structuur' van de toegevoegde waarde in de wegvervoersector uitermate belangrijk. Deze kennis moet toelaten het al dan niet 'duurzame' karakter en het al dan niet benaderen van het 'optimale' niveau van de toegevoegde waarde op een wetenschappelijk onderbouwde wijze te beoordelen. Negatieve signalen betreffende het duurzame karakter en dus van het optimale niveau van de toegevoegde waarde, moeten aanleiding geven tot beleidsmaatregelen zowel door de overheid als door de sector zelf. Anders uitgedrukt: als het duurzame karakter en dus het optimale niveau van de toegevoegde waarde in gevaar komen, dan moet er iets 'fout' zijn met het eerbiedigen van één of meer randvoorwaarden (weergegeven in figuur 1) en/of met de doeltreffendheid van het ondernemerschap in de wegvervoersector zelf.

Wat de randvoorwaarden betreft, wordt het bereiken van het 'optimaal' niveau van de toegevoegde waarde in de hand gewerkt door een vrije vervoersmarkt, met gelijke concurrentievoorwaarden binnen en tussen de verschillende vervoersmodaliteiten.

Het ontbreken van een grondig inzicht in het proces van de creatie en de structuur van de toegevoegde waarde in de Belgische wegvervoersector heeft ertoe geleid dat in het verleden beleidsacties werden ondernomen die het bereiken van een 'optimaal' niveau van de toegevoegde waarde hebben bemoeilijkt, en zelfs tot verlies aan toegevoegde waarde hebben geleid zowel binnen als buiten de Belgische wegvervoersector. Het betreft bijvoorbeeld beleidsacties die

1. ontwikkeld werden op basis van subjectieve preferenties in plaats van objectieve noden, wat heeft geleid tot een scheeftrekking van de concurrentie, die niet is ingegeven door markt- maar wel door politieke overwegingen (bijvoorbeeld de politieke aantrekkelijkheid van het opheffen van specifieke bottlenecks, of het niet-oordeelkundig investeren in bepaalde

⁵ Clusteringeffecten in de zin van inter- en intrasectorale verwevenheden tussen de diverse actoren die rechtstreeks of onrechtstreeks betrokken zijn in de activiteiten van het Belgische wegvervoer

⁶ Het betreft onder meer het eroderen van de bestaande intrasectorale relaties in het Belgische wegvervoer.

⁷ Deze analyses werden uitgevoerd in het kader van een studie voor het Sociaal Fonds voor het vervoer van goederen met motorvoertuigen, naar de socio-economische betekenis van de Belgische wegvervoersector. De studie is inmiddels door de auteurs van deze bijdrage uitgebracht als boek onder de titel *De Belgische wegvervoersector in gevaar*.

⁸ Deze periode dekt - op het niveau van de Belgische economie - het meest gunstige jaar van de ondernemingsconjunctuur (1989), alsook het meest recente dieptepunt (1993).

⁹ De cijfers van 1993 betreffen evenwel cijfers gebaseerd op een kleinere populatie, ingevolge een geringere beschikbaarheid aan jaarrekeningen van Belgische wegvervoerondernemingen.

vervoersmodaliteiten (bijvoorbeeld de HST-investeringen, gefinancierd met de opbrengsten van het Eurovignet));

2. te weinig of verkeerd inspeelden op de toekomstverwachtingen inzake de groei van het intra- en extracommunautair vervoer, in het bijzonder voor het goederenvervoer over de weg;
3. te weinig gebaseerd waren op een wetenschappelijke onderbouwing en derhalve nauwelijks enige vorm van legitimatie kregen binnen de sector zelf (op het vlak van de EU bijvoorbeeld bestaat er nog niet zoiets als een 'uniforme prognosemethodologie');
4. op EU-niveau werden ondernomen, doch die door de verschillende lidstaten op een inconsistente en incoherente wijze ingevuld werden, met concurrentievervalsingen tot gevolg (bijvoorbeeld wat betreft de wijze en het tijdstip van de introductie van het Eurovignet in de betreffende lidstaten);
5. weinig of geen rekening hielden met de nog bestaande incompatibiliteiten, bijvoorbeeld op het niveau van het intermodaal of gecombineerd vervoer (of innovatieve technieken), waardoor de beleidsacties te gefragmenteerd waren;
6. geïmplementeerd werden zonder een grondig inzicht in het bestaan of het ontbreken van clusteringeffecten⁵ (bijvoorbeeld door uitbesteding van vervoeractiviteiten). Het ontbreken van een oordeelkundig investeringsbeleid kan leiden tot 'de-clustering'⁶.

Teneinde tot een aantal wetenschappelijk onderbouwde en historische inzichten (*signalen*) te komen inzake het proces van de creatie en de structuur van de toegevoegde waarde in de Belgische wegvervoersector, hebben de auteurs van deze bijdrage een gedetailleerde analyse uitgevoerd naar de directe en indirecte socio-economische effecten van de sector op het Belgische economische bestel (periode 1987-1993)^{7,8}, aangevuld met een gedetailleerde financiële en economische ratio-analyse (voor de jaren 1988, 1990, 1992 en 1993⁹).

De indirecte betekenis verwijst naar de impacts van de activiteiten, in termen van toegevoegde waarde, terugvloeit en werkgelegenheid, van de activiteiten van de sector op de activiteiten van de Belgische toeleveranciers van het wegvervoer. De berekening van deze 'achterwaartse' effecten gebeurde door toepassing van gepaste input-outputanalysestechnieken.

De analyses laten toe uitspraken te doen over het duurzame karakter en de benadering van het optimale niveau van de toegevoegde waarde van de Belgische wegvervoersector. Eventuele beleidsimplicaties, zowel op het niveau van de verantwoordelijke overheden als op het niveau van de sector zelf, kunnen hieruit alleszins afgeleid worden.

3. Negatieve signalen inzake het proces van de creatie en de structuur van de toegevoegde waarde van de Belgische wegvervoersector

De *negatieve signalen* inzake het proces van de creatie en de structuur van de toegevoegde waarde van de Belgische wegvervoersector, vloeien rechtstreeks voort uit de analyse van de directe en indirecte socio-economische impacts van de sector en de financiële en economische ratio-analyse:

Signaal 1

In absolute zin neemt, in 1993, de creatie van directe en indirecte toegevoegde waarde van de wegvervoersector af: 150 miljard BEF tegenover 157 miljard BEF in 1992 (-5%; respectievelijk 8,15 en 8,53 miljard gulden). Veel belangrijker is echter dat het aandeel van de toegevoegde waarde in het BNP afneemt van 2,24% in 1991 tot 2,06% in 1993, zijnde het niveau van 1987¹⁰. Conform de bovenstaande redenering, kan dit in principe wijzen op 'goedkoper' vervoer. Uit de analyses blijkt echter dat de inkrimping van de toegevoegde waarde *niet* het resultaat is van een meer efficiënt gebruik van de ingezette middelen. De inkrimping is echter wel het gevolg van

- a. de aangroei van het voertuigenpark (en van het aantal zeer kleine en kleine ondernemingen) gedurende de voorgaande jaren, wat tot overcapaciteit heeft geleid;
- b. de economische recessie die een dalende vraag naar vervoersdiensten met zich heeft meegebracht en daarbij tot een eerste rationalisatie van de sector heeft geleid, die de winstmarges afroonden;
- c. de aanhoudend stijgende trend van de kosten van de wegvervoerders, vooral van deze die hoofdzakelijk gericht zijn op het verrichten van zuivere vervoersactiviteiten, terwijl als gevolg van de dalende vraag naar vervoersdiensten, ook de prijzen daalden en de winstmarges steeds kleiner of zelfs negatief werden onder meer ingevolge niet-kostendekkende prijszetting). De ratio-analyse op deelsectoraal niveau toont dit duidelijk aan voor de grootte-klassen 'zeer klein', 'klein' en 'middelgroot'¹¹: in de periode 1988-1990 vermindert het procentuele aandeel van de directe toegevoegde waarde in de omzet van $\pm 55\%$ tot $\pm 51\%$ (mediaanwaarden). Dit impliceert tegelijkertijd dat - naast en met de daling van de winstmarges - het aandeel van de aankopen van intermediaire inputs in de omzet op overeenkomstige wijze is gestegen, wat volledig consistent is met de in de realiteit waargenomen kostenstijgingen voor banden, brandstoffen, verzekeringen, onderhoud en herstelling enz.¹², die onvoldoende in de tarieven konden verrekend worden. In dezelfde periode neemt de relatieve toegevoegde waarde van de grootteklasse 'zeer groot'¹³ toe van 33% naar 36% (mediaan).

Signaal 2

De analyse van de arbeidsproductiviteit (in deze bijdrage gedefinieerd als de verhouding tussen toegevoegde waarde en personeelskosten) op

¹⁰ In de periode 1987-1993 wordt het hoogste aandeel van de directe en indirecte toegevoegde waarde van het Belgisch wegvervoer in het BNP bereikt in 1991: 2,06% waarvan 0,62% indirect (Peeters & Debisschop 1995).

¹¹ Deze klassen hebben een respectieve omzetgrootte van <5 miljoen BEF; 5 à 10 miljoen BEF en 10 à 50 miljoen BEF (respectievelijk <0,27 miljoen gulden; 0,27 à 0,54 miljoen gulden en 0,54 à 2,7 miljoen gulden).

¹² Veelal worden nog enkel de variabele kosten gedekt. De meeste kosten stabiliseerden zich in 1993, met uitzondering van de personeelskosten.

¹³ Omzet groter dan 200 miljoen BEF (10,9 miljoen gulden).

deelsectorniveau leidt tot het inzicht dat, in de periode 1988-1992 (-1993), het procentuele aandeel van de personeelskosten in de toegevoegde waarde is toegenomen. De overeenkomstige daling van de arbeidsproductiviteit is echter vooral zichtbaar voor de grootteklasse 'Middelgroot': 1,77 in 1988; 1,57 in 1992 (-13%, mediaanwaarde). Op basis van sectorale data is bovendien af te leiden dat het aandeel van de patronale of werkgeversbijdragen in de toegevoegde waarde, in de periode 1987-1993, *sneller* is gestegen dan het aandeel van de bruto bezoldigingen. In 1987 bedroeg het aandeel van de bruto lonen in de toegevoegde waarde 39%, in 1993 42% (+7%). De patronale bijdragen vormden in 1987 15% van de toegevoegde waarde, in 1993 17% (+13%).

Signaal 3

De toename van de personeelskosten is *niet* het gevolg van een meer dan proportionele groei van het aantal personeelsleden, werkzaam in de sector: het aantal werknemers per 1 miljard BEF omzet is gedaald van 178 personen in 1987, naar 160 personen in 1993 (of omgekeerd : de omzet gerealiseerd per werknemer is toegenomen van 5,6 miljoen BEF in 1987 tot 6,2 miljoen BEF in 1993, respectievelijk 0,3 miljoen gulden en 0,34 miljoen gulden). Een aantal verklaringen kunnen hiervoor gegeven worden, in volgorde van belangrijkheid¹⁴:

- a. de toename van het aantal zeer kleine en kleine ondernemingen die weinig of geen personeel en dus weinig of geen personeelskosten hebben;
- b. de toename van het zwartwerk (niet-aangegeven personeelsleden). Dit is evenwel een problematiek die zich niet alleen op het niveau van de Belgische wegvervoersector situeert, maar ook op het niveau van de Europese wegvervoersector in zijn geheel. Het gebeurt inmiddels steeds vaker dat bijvoorbeeld Engelse chauffeurs zonder enige vorm van vergunning cabotage-activiteiten komen verrichten tegen tarieven die (sterk) beneden de gangbare tarieven liggen. Dergelijke praktijken ondermijnen het duurzame karakter van bepaalde delen van de toegevoegde waarde van de Belgische wegvervoersector. Zij zijn vooralsnog moeilijk in te dijkten wegens een gebrek aan manschappen voor diepgaande en meer frequente controle-activiteiten¹⁵;
- c. een verschuiving van zuivere wegtransportactiviteiten (het fysieke transport over de weg) naar logistieke en meer toegevoegde waarde creërende activiteiten, zoals groupage, op-/overslag, magazijnbeheer, goederenconditionering enz.;
- d. de toename van het belang van het internationaal goederentransport over de weg in het totaal van de vervoersprestaties van de wegvervoersector. In de periode 1987-1993 is het internationaal vervoer namelijk bijzonder sterk toegenomen in vergelijking met het nationaal vervoer. De personeelskosten op jaarbasis verbonden aan chauffeurs die internationaal opereren liggen gevoelig hoger dan deze voor chauffeurs werkzaam in het nationaal vervoer. Zo is bijvoorbeeld het brutoloon voor een 'internationaal chauffeur' die rijdt op Spanje/Italië, in 1993 ongeveer 1,1 miljoen BEF per jaar (59.800 gulden),

¹⁴ Het relatieve gewicht van elk van deze reëel opgetreden veranderingen is moeilijk afzonderlijk te kwantificeren. Wel kan een kwalitatief gewicht worden toegekend volgens orde van belangrijkheid.

¹⁵ Cfr. randvoorwaarden; zie figuur 1.

terwijl voor een 'nationaal' chauffeur het brutoloon 740,000 BEF per jaar beloopt (40.200 gulden). De groei van het aandeel van de personeelskosten in de toegevoegde waarde (en de omzet) vindt vooral plaats in de periode 1989-1990, mogelijk deels ingevolge de anticipatie op de verdere internationalisering van de handelsstromen bij de inwerkingtreding van de Europese Unie.

Signaal 4

De toename van het aandeel van de personeelskosten in de directe toegevoegde waarde heeft, tezamen met een niet-kostendekkende prijszetting en oneerlijke handelspraktijken (rijden zonder vergunning, te zwaar beladen vrachtwagens, rijden onder de kostprijs enz.) van (hoofdzakelijk buitenlandse) vervoerders, geleid tot een vermindering van het aandeel van de bedrijfswinst (en de winst na belastingen) in de toegevoegde waarde van de Belgische wegvervoersector. De rentabiliteit van de diverse grootteklassen van de wegvervoersector, is bijgevolg in zeer ongunstige zin geëvolueerd. Deze evolutie is gepaard gegaan met

- a. een afbrokkeling van de eigen vermogenspositie;
- b. een felle verzwakking van de liquiditeitspositie, vooral van de grootteklassen 'zeer klein' tot 'middelgroot';
- c. de toename van illiquiditeit die het gebruik van duur kortlopend vreemd vermogen noodzaakt. Het aantal dagen leverancierskrediet is sterk gedaald tot op het niveau van het aantal dagen klantenkrediet (60 dagen, mediaanwaarde). Deze negatieve groei van het aantal dagen leverancierskrediet ten opzichte van de zeer positieve groei van de omzet (178 miljard BEF in 1987; 260 miljard BEF in 1993¹⁶; respectievelijk 9,7 en 14,1 miljard gulden) vereiste tevens dat bijkomende financieringsbronnen dienden aangewend te worden voor de exploitatie. Deze financieringsbronnen namen meestal de vorm aan van rentedragende korte-termijnkredieten. Het aanspreken van kortlopend vreemd vermogen zal wellicht mede aangemoedigd zijn door de algemene verwachting van een rentedaling, onder meer in de periode 1991-1992;
- d. het lagere niveau van de cash flow (winst/verlies + afschrijvingen), vooral voor de grootteklasse 'middelgroot'. In 1992 wordt voor 10% van de ondernemingen in de grootte-klassen 'klein' en 'middelgroot' een negatieve cash flow bekomen. Voor de grootteklasse 'zeer klein' beloopt dit percentage zelfs 15%.

Signaal 5

De analyse van de financiële en economische ratio's leidde tot de conclusie dat de creatie van toegevoegde waarde, werkgelegenheid en terugvloei naar de overheid, verbonden aan de activiteiten van de Belgische wegvervoersector, in toenemende mate tot stand komt door het gebruik van vreemd vermogen,

¹⁶ De directe en indirecte omzet bedroeg respectievelijk 258 miljard BEF in 1987 en 377 miljard BEF in 1993 (respectievelijk 14,0 en 20,5 miljard gulden). De hiermee verbonden directe en indirecte toegevoegde-waardecreatie bedroeg 105 miljard BEF (1987; 5,7 miljard gulden) en 151 miljard BEF (1993; 8,2 miljard gulden).

afkomstig van kredietinstellingen. Aanvullende analyses leidden bovendien tot het inzicht dat voor een relatief hoog percentage van ondernemingen, de graad van financiële onafhankelijkheid (gegeven door de verhouding eigen vermogen/totaal vermogen), kleiner is dan 10%. Een hoge graad van afhankelijkheid van externe financiering is - in principe - deels inherent aan de wegvervoersector zelf.

Voor een beginnende of snel groeiende wegvervoeronderneming bijvoorbeeld, kan een aandeel van het eigen vermogen in het totaal vermogen dat klein is relatief normaal voorkomend zijn. De betreffende onderneming wordt bijvoorbeeld opgestart met de inbreng van het minimum aan startkapitaal dat vereist is voor de gekozen vennootschapsvorm, terwijl voor de aanschaf van voertuigen voor 100% schuldfinanciering wordt aangegaan. Dit vreemd vermogen is dan meestal een veelvoud van het ingebrachte (minimum) eigen vermogen.

De creatie van toegevoegde waarde, werkgelegenheid en terugvloeï naar de overheid, verbonden aan de activiteiten van de Belgische wegvervoersector, kunnen echter bezwaarlijk als 'duurzaam' of 'optimaal' beschouwd worden, wanneer het eigen vermogen en/of de cash flow (aanhoudend) *negatief* zijn. Met andere woorden, deze 'bedreigde' toegevoegde waarde, werkgelegenheid en terugvloeï, zou op korte termijn verloren *kunnen* gaan, wat een verdere rationalisatie van de sector zou kunnen betekenen. Teneinde een raming te bekomen van deze 'bedreigde' economische activiteiten van de Belgische wegvervoersector, worden, in dit scenario, de volgende assumpties vooropgesteld:

- a. een situatie van 'bedreigde' economische activiteit ontstaat voor een onderneming wanneer het eigen vermogen *en* de cash flow *negatief* zijn¹⁷;
- b. op basis van een frequentieanalyse op het niveau van rentabiliteits- en solvabiliteitswaarden, kon het percentage van ondernemingen bepaald worden, die 'voldoen' aan de onder (a) beschreven voorwaarden. De volgende 'bedreigde' percentages werden bekomen¹⁸:

grootteklasse 'zeer klein'	7%
grootteklasse 'klein'	7%
grootteklasse 'middelgroot'	7%
grootteklasse 'groot'	2%
grootteklasse 'zeer groot'	2%
- c. de bovenstaande percentages worden vervolgens verondersteld geldig te zijn voor de *volledige* respectieve grootteklassen.

Wanneer deze percentages worden uitgedrukt in absolute termen van totale toegevoegde waarde, werkgelegenheid en terugvloeï naar de overheid, gecreëerd per grootteklasse in 1993, dan kan, *tentatief*, gesteld worden dat *minstens* 4% van de directe en indirecte economische betekenis van de wegvervoersector voor de Belgische economie (in 1993), niet langer als 'duurzaam' kan worden beschouwd. Deze 4% vertegenwoordigt:

¹⁷ Een dergelijke onderneming gaat naar alle verwachting op zeer korte termijn failliet.

¹⁸ De percentages voor het jaar 1993 verschillen nauwelijks van die voor het jaar 1992.

- 5,8 miljard BEF directe en indirecte toegevoegde waarde (315 miljoen gulden);
- 2.500 directe en indirecte arbeidsplaatsen;
- 2,6 miljard BEF directe en indirecte terugvloeit (141 miljoen gulden).

Signaal 6

De Belgische wegvervoersector wordt gekenmerkt door een groot aantal zeer kleine en kleine (familie)bedrijven. Op basis van het voertuigenbestand opgesteld door de auteurs van deze bijdrage, blijkt dat meer dan 62% van het totaal aantal wegvervoerondernemingen 'zeer kleine' en 'kleine' wegvervoerondernemingen zijn (omzet <10 miljoen BEF). Deze populatie vertegenwoordigt:

- 11% van het totale voertuigenpark (74.301 voertuigen begin 1994);
- 12% van de directe en indirecte toegevoegde waarde (150 miljard BEF in 1994; 8,15 miljard gulden);
- 10% van de directe en indirecte terugvloeit (53,5 miljard BEF, inclusief dieselaccijns (15,6 miljard BEF); respectievelijk 2,9 en 0,84 miljard gulden);
- 11% van de directe en indirecte werkgelegenheid (73.481 personen, inclusief zelfstandigen).

Het toenemende belang van een 'netwerk'-strategie is één van de effecten van globalisering, waarvoor onder meer de inwerkingtreding van de Europese Unie, de geleidelijke liberalisering van de vervoersmarkt en de ontwikkelingen op het vlak van telematica een aantal beïnvloedende factoren zijn. De introductie van de vrije markt heeft het belang van transport als internationale dienstverlening verhoogd. De trend tot uitbesteding aan de zijde van de verladers, heeft ook aan de zijde van de vervoerders zelf tot een gelijkaardige trend geleid¹⁹. Uitbesteding van zuivere vervoersactiviteiten door wegvervoerondernemingen komt met andere woorden in toenemende mate voor. Een dergelijke 'netwerk'-strategie kan slechts gevolgd worden door - vanuit een Belgisch perspectief - grote en zeer grote ondernemingen (omzet >> 50 miljoen BEF met al dan niet een groot voertuigenpark).

Onder meer op basis van het voertuigenbestand kon afgeleid worden dat relatief weinig 'Belgische' ondernemingen activiteiten verrichten in het kader van grootschalige geïntegreerde logistieke dienstverlening. Enkele voorbeelden zijn Ziegler, Essers, Sitra en De Dijkcker. Een aantal grote netwerkondernemingen zijn overigens filialen van buitenlandse ondernemingen: Danzas, Frans Maas, Nedlloyd. De zeer grote 'Belgische' wegvervoerondernemingen zijn trouwens relatief klein in vergelijking met 'Europese' ondernemingen als Danzas, Schenker, Billspedition, Nedlloyd en Frans Maas. Enkel de Ziegler-groep kan beschouwd worden als een relatief grote onderneming in de Europese wegvervoersector. Zowel op internationaal als op nationaal vlak is het grootste aantal ondernemingen van de Belgische wegvervoersector dus relatief klein.

Deze kleinschaligheid van vooral familiale ondernemingen, wordt vaak bestendigd door een (bewust) afremmen van de groei of een

¹⁹ Waarbij de ondernemersactiviteiten worden teruggebracht tot de kernactiviteiten.

anticipatie/aanpassing aan de behoeften van de markt, gekoppeld aan het behoud van een zo ruim mogelijke zelfstandigheid en financiële autonomie. Dit blijkt onder meer uit de hogere graad van financiële onafhankelijkheid (de verhouding eigen vermogen op totaal vermogen) van de zeer kleine en kleine ondernemingen, in vergelijking met middelgrote tot zeer grote ondernemingen. Deze beperkte schaalgrootte verhindert een belangrijk aantal wegvervoerondernemingen om de individuele onderhandelingspositie met de klanten-opdrachtgevers te verbeteren. Het vermogen om in (internationale) netwerken te treden of zelf te organiseren, wordt dientengevolge beperkt, wat op termijn nefast kan zijn voor de creatie van duurzame toegevoegde waarde.

Gegeven de groeiende relatieve afhankelijkheid van 'zeer grote' logistieke ondernemingen van kleinere ondernemingen die instaan voor het 'pure' transport, wordt het *duurzame* voortbestaan van Belgische 'pure' wegvervoerondernemingen in de zeer nabije toekomst wellicht belangrijker. Een *verdere verhoging van de fiscale en de parafiscale druk*, tezamen met een niet-adequate controle op mogelijke frauduleuze praktijken van buitenlandse (en Belgische) wegvervoerders, zou in dit verband tot 'de-clustering' kunnen leiden binnen de Belgische wegvervoersector zelf en met andere sectoren van de Belgische economie. Deze de-clustering zou aanleiding kunnen geven tot 'sociale delocalisatie'. Bij 'sociale delocalisatie' worden de logistieke en beheeractiviteiten (headquarters) van een onderneming op de oorspronkelijke locatie in België behouden. De zuivere vervoeractiviteiten²⁰ die vroeger door Belgische wegvervoerders in onderaanneming werden verricht²¹, worden uitbesteed aan hetzij een volledig buitenlandse onderneming, hetzij aan een buitenlands filiaal van de betreffende onderneming met chauffeurs die werkzaam zijn aan goedkopere arbeidsvoorwaarden. Een dergelijke situatie dreigt zich voor te doen, bijvoorbeeld vanaf 1998 bij een volledige liberalisatie van de vervoersmarkt, indien de Belgische wegvervoerders/onderaannemers onvoldoende tegengewicht zouden vormen tegen de verladers/opdrachtgevers, en derhalve een te sterke druk op hun prijs zouden ervaren.

De analyse van de directe en indirecte economische betekenis van de Belgische wegvervoersector toont aan dat 21% van de omzet van het wegvervoer in 1992, of 56,5 miljard BEF (3,07 miljard gulden), toe te schrijven is aan activiteiten van Belgische wegvervoerondernemingen in onderaanneming van andere Belgische wegvervoerondernemingen. Deze activiteiten in onderaanneming, die blijken geven van een belangrijke clustering van de Belgische wegvervoersector, genereren bijgevolg grote directe en indirecte economische effecten voor de Belgische economie:

- 33 miljard BEF toegevoegde waarde, waarvan 24 miljard BEF direct (respectievelijk 1,8 en 1,3 miljard gulden);
- 15,400 directe en indirecte arbeidsplaatsen;
- 15 miljard BEF (0,81 miljard gulden) directe en indirecte terugvloei naar de overheid, inclusief dieselaccijns.

²⁰ Of zelfs een aantal logistieke activiteiten.

²¹ Activiteiten in onderaanneming gebeuren uiteraard ook in het kader van het tijdelijk opvullen van een capaciteitstekort bij pieken in de vraag.

Uit deze cijfers blijkt zeer duidelijk dat de Belgische activiteiten van onderaanneming belangrijk zijn voor de structuur van het Belgische wegvervoer

en voor de Belgische economie in zijn geheel. Wanneer in het toekomstige overheidsbeleid onvoldoende rekening wordt gehouden met de clusteringeffecten binnen de Belgische wegvervoersector zelf, dan kan een groot gedeelte van deze, in principe, duurzame toegevoegde waarde (en werkgelegenheid) verloren gaan. Indien met andere woorden het toekomstige overheidsbeleid niet toelaat de clustering van Belgische wegvervoerondernemingen te behouden en te versterken en dus in feite niet toelaat te streven naar het rationeel behoud van zuivere vervoeractiviteiten uitgevoerd door Belgische ondernemingen, dan dreigt de onafhankelijkheid en de eigenheid van het Belgische wegvervoer verloren te gaan.

De noodzakelijke verhoging van het professionalisme van het Belgische wegvervoer moet voorts leiden tot een groter aandeel van het beroepsgoederenvervoer in het totaal vervoer (uitgedrukt in tonkm). In 1991 bijvoorbeeld bedroeg het aandeel van het beroepsgoederenvervoer in het nationaal vervoer 52%, in het internationaal vervoer 70%. In Nederland, Frankrijk en Duitsland bedraagt het aandeel van het beroepsgoederenvervoer in het totale internationale vervoer (in tonkm) meer dan 90%.

Signaal 7

Op basis van de EIS-resultaten kan geconcludeerd worden dat ongeveer 20% van de directe en indirecte toegevoegde waarde (alsook de directe en indirecte terugvloeit en werkgelegenheid), betrekking heeft op uitsluitend nationaal vervoer (V-vergunningen²²). Gegeven de problematiek inzake het verlies aan competitief vermogen, onder meer ingevolge het niveau van de loonkosten, komt, bij een volledige liberalisatie van de vervoersmarkt in 1998, ook dit gedeelte van - in principe - duurzame toegevoegde waarde in gevaar.

Signaal 8

De totale terugvloeit (inclusief dieselaccijns) voortgebracht door de activiteiten van de Belgische wegvervoersector bedroeg in 1993 69 miljard BEF (3,75 miljard gulden). Het aandeel van de betaalde dieselaccijns kan hierbij geraamd worden op 15,8 miljard BEF (0,86 miljard gulden), de verkeersbelasting op ongeveer 1 miljard BEF (54.400 gulden). Een belangrijke vaststelling hierbij was dat per 1000 BEF omzet (54,3 gulden) behaald door de wegvervoersector zelf, in 1993 een totaal van 266 BEF (14,4 gulden) aan overheidsinkomsten werd gegenereerd, tegenover 238 BEF (12,9 gulden) in 1987.

De toename is vooral te wijten aan de (veel) hogere dieselaccijns per liter (gemiddeld 5,25 BEF/liter in 1987 (0,28 gulden); 11,30 BEF/liter in 1993 (0,61 gulden)), die bovendien (ver) boven het Europees minimumniveau ligt (ongeveer 9,8 BEF/liter (0,53 gulden)). Tot op heden bestaan nog steeds een aantal mogelijkheden tot het bekomen van kortingen op de verkeersbelasting. Normaliter zouden alle vormen van korting op nieuwe voertuigen per 1 april 1995 afgeschaft zijn. Deze regeling is evenwel nog niet goedgekeurd door het nieuwe (federale) parlement. Per 31 december 1995 zouden bovendien alle kortingen afgeschaft worden voor alle andere voertuigen. Vanaf 1/1/96 is

²² Deze vergunningen die sinds 1 december 1992 geïntroduceerd werden ter vervanging van de P-vervoerbewijzen, zijn tevens geldig voor het verrichten van het vervoer binnen de Benelux. Dergelijke activiteiten zijn derhalve, in bepaalde gevallen, te beschouwen als internationaal vervoer.

²³ Dit betreft wel een maximaal bedrag, in de veronderstelling dat alle vormen van korting zouden afgeschaft worden.

²⁴ Deze maatregel, opgenomen in het Protocolakkoord van december 1994, staat in feite relatief los van de invoering van het Eurovignet.

²⁵ De - overigens zeer vage - omschrijving verwijst vermoedelijk naar een korting voor voertuigen die aangepast zijn aan de milieunormen, ingesteld op EU-niveau.

²⁶ De uitvoeringsbesluiten van de ministers van Transport van de Beneluxlanden, Duitsland en Denemarken, om het Eurovignet in te stellen, zijn overigens vernietigd door het Europese Hof van Justitie te Luxemburg (5/7/1995), ingevolge procedurefouten. In afwachting van een nieuwe beslissing betreffende de invoering van het vignet, blijft het reeds bestaande evenwel van kracht.

²⁷ Deze berekening is zeer tentatief daar een aantal begeleidingsmaatregelen per definitie ondernemingsgebonden zijn, zoals bijvoorbeeld op het vlak van de verzekeringen. Er is bovendien geen rekening gehouden met de effecten van de verlaagde borgstelling tot 250.000 BEF voor voertuigcombinaties.

²⁸ Het ministerie van Verkeer en Infrastructuur berekent de absolute effecten van de compensaties op 660 miljoen BEF.

²⁹ Bij deze berekening wordt geen rekening gehouden met het tijdstip waarop de betreffende voordelen ontstaan. De voordelen op het vlak van de retributies bijvoorbeeld zullen slechts ontstaan op het moment van uitreiking of hernieuwing van de vergunning.

echter de berekeningsbasis voor de verkeersbelasting niet langer het tarra gewicht, maar de maximaal toegestane massa (MTM).

Op basis van het door de auteurs opgestelde voertuigenbestand kan men, volgens de 'oude' berekeningsmethode, afleiden dat de te betalen verkeersbelasting zou toenemen met ruim 50% ten opzichte van de verkeersbelasting betaald in 1993: bruto 1,5 miljard BEF (81,5 miljoen gulden) (+0,5 miljard BEF; 27,2 miljoen gulden). Anders uitgedrukt: de wegvervoersector zou 0,5 miljard BEF aan kortingen inleveren.

Daarnaast zou het ingeleverde bedrag slechts voor 200 miljoen BEF (10,8 miljoen gulden) gecompenseerd worden²³. Er wordt namelijk een jaarlijkse structurele tegemoetkoming ('enveloppe') van 200 miljoen BEF (per 1/1/96) voorzien om de afschaffing van de kortingen te compenseren²⁴, in het bijzonder 'voor de voertuigen en samenstellen van voertuigen die het best aangepast zijn aan het professioneel transport van goederen'²⁵.

Signaal 9

De kosten van het Eurovignet²⁶, ten laste van de sector beroepsgoederenvervoer over de weg, worden door de federale overheid geraamd op 1,6 miljard BEF (87 miljoen gulden). Deze kosten worden slechts gedeeltelijk gecompenseerd door de volgende begeleidende fiscale maatregelen:

- verlaging van de taks op de BA - en omniumverzekering van 9,25% naar 1,25%, een vermindering van 8,75% voor voertuigen vanaf 12 ton;
- afschaffing van de jaarlijkse retributies en de retributies ten voordele van de federale overheid voor de afgifte, vervanging en vernieuwing van alle transportvergunningen;
- afschaffing van de borg op het getrokken materiaal. De borg van 250.000 BEF (13.585 gulden) op het trekkende voertuig (jonger dan 1987) blijft behouden.

Berekeningen geven aan dat het absolute effect van deze compensaties op 634 miljoen BEF (34,4 miljoen gulden) kan geraamd worden, exclusief de toegestane enveloppe^{27 28 29}. Dit impliceert een niet-compensatie (en dus een bijkomende kostenpost) voor de Belgische wegvervoersector van circa 1 miljard BEF (54,3 miljoen gulden). Met andere woorden, door de invoering van het Eurovignet en de niet-volledige compensatie van de afschaffing van de kortingen op de verkeersbelasting, wordt de sector geconfronteerd met een bijkomende kostenpost van 1,3 miljard BEF (70,7 miljoen gulden). In de hypothese dat deze bijkomende kosten niet of onvoldoende kunnen worden verrekend in de vervoerprijs, zou dit het exploitatie-overschot en meer bepaald de bedrijfswinst verder afnemen tot 6 miljard BEF (-22%; 326 miljoen gulden). De concurrentiepositie van de sector wordt met andere woorden geenszins hersteld. Derhalve dreigt de rentabiliteit van de sector nog verder te dalen.

Signaal 10

Bij een analyse van de problematiek inzake uitvlagging in de Belgische wegvervoersector werd het maximale verlies aan duurzame toegevoegde waarde

respectievelijk op 2% (3,2 miljard BEF; 174 miljoen gulden) geschat voor de regio's ten zuiden van West- en Oost-Vlaanderen (uitvlagging in enge zin naar het nabijgelegen en fiscaal zeer aantrekkelijke Henegouwen en Nord-Pas-de-Calais), en op 8% (12 miljard BEF; 652 miljoen gulden) bij uitvlagging naar Oost- en Zuid-Europa (uitvlagging eerder in de zin van 'internationalisering van de activiteiten'³⁰).

Een beslissing tot investeren wordt in de meeste gevallen niet enkel genomen op basis van kostencomponenten. Ook kwalitatieve vestigingsfactoren spelen een beïnvloedende rol: toegankelijkheid, mogelijkheden tot de opvang van de sterke mobiliteitsgroei, de beschikbaarheid van geschikte en (logistiek) goed uitgeruste bedrijfsterreinen, infrastructurele investeringen gericht op intermodaal vervoer en uitstekende hinterlandverbindingen. Bij een verwaarlozen van het belang van deze eerder kwalitatieve vestigingsfactoren, tezamen met bijvoorbeeld de hoogte van de loonkosten, dreigt alleszins een gedeelte van de bovengenoemde toegevoegde waarde verloren te gaan.

4. Conclusies: identificatie van mogelijke beleidsacties

De tien negatieve signalen inzake het proces van de creatie en de structuur van de toegevoegde waarde in de Belgische wegvervoersector, duiden op een niet 'optimaal' en 'voldoende duurzaam' niveau van toegevoegde waarde. In principe impliceert dit een nietadequate invulling van de randvoorwaarden weergegeven onder 2 (harmonisatie, vereenvoudiging, standaardisatie en optimalisatie).

Ter correctie hiervan kunnen, vertrekkende van de negatieve signalen, een aantal beleidsacties geïdentificeerd worden, te ondernemen door de verantwoordelijke overheden en/of de sector zelf. Deze beleidsacties kunnen al dan niet kostengerelateerd zijn. De signalen 1 tot en met 5 bijvoorbeeld verwijzen in eerste instantie naar het toegenomen aandeel van de personeelskosten, in het bijzonder de patronale bijdragen, in de toegevoegde waarde, wat geleid heeft tot een overeenkomstige daling van het aandeel van de bedrijfswinst³¹.

Een zeer zinvolle beleidsactie van de overheid zou in dit verband de uitbreiding zijn van het toepassingsgebied van de verhoogde Maribel-bis³² voor de *gehele* Belgische wegvervoersector, in plaats van het internationaal goederenvervoer over de weg. Berekeningen duiden aan dat het totale effect hiervan op 960 miljoen BEF (52 miljoen gulden) kan geraamd worden (-1,4% van de personeelskosten in 1993).

Gegeven overigens dat de sector in principe zal worden geconfronteerd met een bijkomende kostenpost van 1,3 miljard BEF (een niet-volledige compensatie van het Eurovignet en afschaffing van de kortingen op de verkeersbelasting), zal het positieve effect van de verhoogde Maribel-bis uiteindelijk leiden tot een bijkomende kostenpost voor de sector van slechts $1300 - 960 = 340$ miljoen BEF (18,5 miljoen gulden). Met andere woorden: wanneer het integrale bedrag aan ingeleverde kortingen van de verkeersbelasting (500 miljoen BEF, zie signaal 8) zou toegekend worden onder de vorm van de 'jaarlijkse enveloppe' (in plaats van de voorziene 200 miljoen

³⁰ Deze vorm van uitvlagging impliceert niet noodzakelijk een verlies aan toegevoegde waarde en werkgelegenheid voor de Belgische economie.

³¹ Bovendien stegen de kosten van de intermediaire inputs vooral voor de grootteklassen 'zeer klein' tot 'middelgroot'.

³² De verhoogde Maribel-bis geeft aan sectoren/bedrijven onderhevig aan zware internationale concurrentie recht op verminderingen op de bijdragen aan de sociale zekerheid. Deze maatregel is evenwel aan ernstige kritiek onderhevig vanwege de Europese Commissie. Men kan evenwel aannemen dat er een vergelijkbare maatregel uitgewerkt wordt door de federale regering, die wel de goedkeuring zou kunnen genieten van de Commissie.

BEF), dan zou een situatie van volledige compensatie ontstaan³³. Tegelijkertijd zou financiële bewegingsruimte ontstaan voor het Belgische wegvervoer om in te spelen op innovatieve ontwikkelingen, onder meer op het vlak van telematica, routeplanningssystemen en systemen van kostprijsbeheersing en -berekening.

Aldus kan het relatief hoge loonkostenniveau gevaloriseerd worden door innovatie. Met andere woorden, de negatieve invloed van de hoge personeelskosten op de competitiviteit dienen geneutraliseerd te worden door een verhoging van de produktiviteit. Innovatie kan aanleiding geven tot een dergelijke verhoging, en vormt aldus een belangrijke sleutel tot het beantwoorden van de vele opportuniteiten die zich aanbieden ingevolge liberalisering en internationalisering van de handelsstromen.

Een concreet 'innovatiebeleid' van de overheid voor de Belgische wegvervoersector, zou kunnen voorzien in een 'beloning' van de innovatieve investeringen in bijvoorbeeld geluidsarme, zeer milieuvriendelijke en technisch zeer hoogstaande voertuigen. Deze beloning kan bijvoorbeeld bestaan uit een fiscaal of parafiscaal voordeel, ter vermindering van de loonkosten. Het percentage voor investeringsaftrek voor energiebesparende investeringen en milieuvriendelijke investeringen zou hierbij kunnen worden opgetrokken van 13,5% op jaarbasis naar 15%.

Aan initiatieven op het vlak van retourlogistiek (*reversed logistics*) zou hierbij bijzondere aandacht kunnen worden besteed, gegeven de strengere milieureglementering van de diverse overheden die een zeer belangrijke impact hebben op het beheer en de organisatie van logistieke stromen. Een efficiënt beheer en organisatie vereist bovendien een netwerkvisie (cfr. clustervorming). Het zou een nieuw aspect toevoegen aan de *value added logistics*-activiteiten van het wegvervoer. Ook de organisatie met het oog op de actieve werving van retourvrachten kan het voorwerp uitmaken van deze incentives. Deze incentives moeten idealiter voor de sector aanleiding geven om in eigen beweging over te gaan tot clustervorming.

Beleidsacties te ondersteunen door de verantwoordelijke overheden dienen idealiter te kaderen in een coherent, intermodaal vervoersbeleid, in plaats van het huidige eerder restrictieve beleid ten aanzien van de wegvervoersector, waarbij de sector deels als 'vogelvrij' wordt beschouwd. Het betreft een transport- en fiscaal beleid, dat de concurrentie tussen de verschillende vervoersmodi bevordert op basis van gelijke concurrentievoorwaarden. Het beoogt een verdere groei van de duurzame mobiliteit, in plaats van een behoud van de mobiliteit. Het beleid veroorzaakt met andere woorden geen distorties tussen de modaliteiten en laat bovendien ruimte voor een duurzame en gebalanceerde groei voor elk van de modaliteiten, geïnspireerd door een integrale visie ten aanzien van 'transport'.

Niet-kostengerelateerde beleidsacties, uit te voeren door de sector zelf, zouden kunnen samengevat worden in een *clustervormingsbeleid*. In dit beleid staat het intensifiëren van partnerships, samenwerking en informatie-uitwisseling tussen de volgende partijen centraal³⁴:

³³ Tenzij de kostprijs van het Eurovignet opnieuw (gevoelig) wordt opgetrokken, op initiatief van de Europese Commissie.

³⁴ Het is duidelijk dat de overheid hierin een stimulerende rol kan vervullen.

- de wegvervoersector zelf;
- de Europese/federale/regionale overheid;
- de producenten van geavanceerde technologie: constructeurs, producenten van milieutechnologie en van telecommunicatie(toepassingen);
- de klanten-opdrachtgevers;
- andere vervoersmodi: binnenvaart, spoorvervoer enz.;
- bank-, krediet- en verzekeringsinstellingen.

De achterliggende gedachte van dit clustervormingsbeleid is de noodzaak tot een verdere verhoging van de professionalisering, specialisatie en internationalisering van de activiteiten van het Belgische wegvervoer. 'Clustering' met elk van de bovengenoemde actoren, relevant voor het Belgische wegvervoer, moet toelaten dat de sector op een pro-actieve wijze vervoers- en logistieke diensten aanbiedt, in plaats van op een reactieve wijze (het louter beantwoorden van de vervoersvraag). Het spreekt voor zich dat eventuele beleidsacties steeds vanuit een intermodale context moeten gedefinieerd worden.

Referenties

Hugenholz 1993

E. Hugenholz, 'Europa 1993, nieuwe regels voor single market logistics', In *Tijdschrift Vervoerswetenschap* 1993/1, p. 1-20.

Kuipers et al. 1995

B. Kuipers et al., 'Onderzoek naar de rol van het goederenvervoer in de economie: een introductie in het ROLGOED-programma'. In *Tijdschrift Vervoerswetenschap* 1995/1, p. 1-22.

Peeters & Debisschop 1995

C. Peeters & K. Debisschop, *De Belgische wegvervoersector in gevaar*. Leuven 1995 (Garant Uitgeverij).

Sociaal Fonds 1995

Sociaal-economische analyse van de wegvervoersector in België: Economische Impact Studie en beleidsevaluatie (Deel I: Economische Impact Studie; Deel II: Uitvlaggingsproblematiek en Deel III: Ontwerp-beleidsplan). Brussel 1995 (Sociaal Fonds voor het vervoer van goederen met motorvoertuigen).

Vermunt 1993

J. Vermunt, *Wegen naar logistieke dienstverlening*. Tilburg 1993 (Katholieke Universiteit Brabant).

De toepassing van kosten-batenanalyse op haveninvesteringen in België

Prof. dr. G. Blauwens¹

Abstract

Since 1986 cost-benefit analysis is used as a standard tool for the appraisal of port investment in Belgium. The benefits consist of port revenue, savings for port users, employment benefits and uncompensated outputs to related investment projects. On the cost side one considers investment and maintenance expenditure, environmental damage and the underutilisation of existing port facilities. Costs and benefits are calculated both from an international point of view and for the Belgian economy separately.

The article briefly describes and justifies the method of the analysis and gives the results for eight well known port projects in Belgium. The result for each project is summarised in a return index, giving the net present value per frank invested. The best score is obtained by the Wielingen dock, an extension of the port of Zeebrugge. This result is due to the presence of existing infrastructure, allowing the construction of the dock at low additional cost. Any port investment at this location, if only its traffic demand is sufficient, would show a high ratio of net benefits to investment.

The article also discusses a sensitivity analysis, replacing the standard traffic forecast by a pessimistic scenario. Most influenced by the traffic forecast are in general those projects that aim at capacity expansion, while investment in port accessibility or port renovation tends to be a little less dependent on traffic growth. The order of preference however, for the eight projects considered, is only slightly affected.

1. Inleiding

Kosten-batenanalyse is de meest omvattende toepassing die de naoorlogse ontwikkeling van de welvaartseconomie heeft opgeleverd. De methodologie bestaat niet alleen uit een verzameling van meet- en evaluatietechnieken. Zij heeft ook een grondige verantwoording in economische analyse, die teruggaat tot de fundamentele begrippen van welvaart en economie. Het is de zeer rationele en samenhangende fundering in welvaartseconomie, die kosten-batenanalyse zo overtuigend maakt voor economen, of voor iedereen die de moeite genomen heeft om de benadering grondig in te studeren.

Door haar gerichtheid op praktische beleidsbeslissingen en haar klare eenduidige resultaten, kan kosten-batenanalyse ook zeer aantrekkelijk zijn voor politici die over ingewikkelde investeringsdossiers moeten oordelen. De gemakkelijke aanvaarding evenwel die de analysemethode in het begin verkregen heeft, is juist oorzaak geweest van een belangrijke terugslag. Kosten-batenanalyse heeft te snel succes gehad, nog voor alle aspecten op het analytische vlak goed bekeken waren. Dat heeft in de beginperiode geleid tot oppervlakkige en soms zeer aanvechtbare schattingen. Vooral de effecten op het leefmilieu werden in de vroege toepassingen uiterst arbitrair geschat. De onvermijdelijke kritiek is dan ook gekomen. Gedurende een bepaalde tijd heeft het beleid, zowel in België als in Nederland, zich wat afgewend van kosten-batenanalyse en heeft men andere methoden van projectevaluatie gezocht, minder gefundeerd in economische analyse, maar met een grotere terughoudendheid in de waardering van moeilijk in te schatten effecten.

Ondertussen zijn de evaluatiemethoden van kosten-batenanalyse sterk ontwikkeld en verbeterd, onder andere op het vlak van de milieueffecten. Nieuwe toepassingen zien nu het licht en een nieuwe golf van handboeken over kosten-batenanalyse verschijnt. De eerste toepassingen van kosten-batenanalyse in België dateren, zoals in Nederland, uit het einde van de jaren zestig. In de eerste helft van de jaren tachtig moest de techniek heel wat

¹ De auteur promoveerde in 1973 tot doctor in de Toegepaste Economische Wetenschappen. Hij is gewoon hoogleraar aan de UFSIA en doceert de cursussen 'Algemene Transporteconomie', 'Vervoerspolitiek', 'Vervoer te land', 'Kosten-batenanalyse' en 'Welvaartseconomie'.

kritiek ondergaan, maar later hernamen de toepassingen. Sinds 1986 worden de grote haveninvesteringen in België systematisch onderworpen aan een kosten-batenanalyse. Sinds de oprichting van de Vlaamse havencommissie is het ook een vaste procedure dat die kosten-batenanalyse in de commissie besproken wordt, samen met andere economische studies zoals een economische impactanalyse of een strategische positioneringsanalyse.

In dit artikel willen wij een overzicht geven van de analysemethode en van de resultaten die zij opleverde voor acht, ondertussen wel bekende, investeringsprojecten in Vlaamse havens. Kleinere projecten of projecten waarvan de analyse nog niet vrijgegeven werd, laten wij buiten beschouwing.

De berekening van kosten en baten gebeurde telkens uit twee verschillende standpunten: uit een internationaal standpunt en uit het standpunt van de Belgische economie: de kosten-batenanalyse uit internationaal standpunt telt de kosten en baten zonder acht te slaan op de nationaliteit van de betrokkenen. 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. Er is een aanzienlijk verschil tussen de twee benaderingen.

Een nogmaals verschillende berekening van kosten en baten zou men bekomen uit een derde standpunt: een berekening namelijk waarbij alleen de kosten en baten voor Vlaanderen beschouwd worden. Die berekening zou zinvol kunnen zijn, aangezien het Vlaamse havenbeleid sinds de staatshervorming onder de bevoegdheid van de Vlaamse deelregering valt, die kan beslissen uitsluitend met de effecten voor Vlaanderen rekening te houden. Tot nu toe is de stap niet gezet om de kosten-batenanalyse ook systematisch uit dit derde standpunt uit te voeren.

Een belangrijk aspect is de uniforme toepassing op alle projecten van een identieke analysemethode. Door systematisch dezelfde analysemethode aan te houden, is het mogelijk de uitkomsten van investeringsprojecten onderling te vergelijken. Wij willen in dit artikel, de analysemethode summier beschrijven en de uitkomsten samenbrengen in een vergelijkende tabel. Binnen de beschikbare ruimte evenwel kunnen wij onmogelijk alle details behandelen. Wij kunnen zeker niet ingaan op de zeer uitgebreide en volledige fundering van kosten-batenanalyse in de economische theorie. Daarvoor kunnen wij alleen verwijzen naar de talloze handboeken over welvaartseconomie of naar specifieke handleidingen voor kosten-batenanalyse².

2. Lijst van kosten en baten

De effecten die een project uitoefent, 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 kosten naar batenzijde overhevelen als men ze van teken verandert. Op dezelfde wijze kan men baten naar kostenzijde overbrengen, als negatieve kosten. Men kan kosten of baten groeperen of verder uitsplitsen, herindelen.

Deze diverse mogelijkheden van voorstelling wekken vaak de indruk van grote verscheidenheid tussen kosten-batenanalyses, zoals zij de laatste twintig jaar in België of Nederland of over de hele wereld uitgevoerd werden. Men kiest

² Een wat oudere, maar zeer toegankelijke introductie tot kosten-batenanalyse en tot haar welvaartseconomische fundering vindt men in Dasgupta & Pearce 1972. Recenter maar wat moeilijker zijn Layard & Laister 1994, Zerbe & Dively 1994, Perkins 1995. Met toepassingen op Belgische projecten: Vertonghen & Van Rompuy 1994.

steeds een voorstellingswijze die voor het concrete geval het meest duidelijk is en men mijdt de algemene begrippen uit de welvaartseconomie. Die stand van zaken is erg begrijpelijk, maar hij bemoeilijkt de vergelijking tussen kosten-batenanalyses onderling.

Er is nochtans een grote eensgezindheid over de kosten en de baten die zeker in de analyse moeten opgenomen worden.

- Aan batenzijde is dat de betalingsbereidheid van de projectgebruikers of, in meer professionele terminologie, het oppervlak onder de vraagcurve. Dat oppervlak werd in de kosten-batenanalyse van Belgische havenprojecten steeds uitgesplitst in twee delen: ten eerste de bijkomende havenontvangsten en ten tweede de kostenbesparingen voor havengebruikers.
- Aan kostenzijde moet men zeker de betalingsbereidheid tellen 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 werd in de kosten-batenanalyse van Belgische havenprojecten ook steeds uitgesplitst 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. Bij alle deskundige toepassingen van kosten-batenanalyse worden zij aangerekend of als men er toch enigszins van afwijkt, gaat het klaarblijkelijk om een 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. Toch kan ook die toevoeging van additionele kosten- en batenposten sterk gerationaliseerd en geformaliseerd worden. Onder meer de toepassing van de zogenaamde Regel van Harberger is hier uiterst nuttig³.

Binnen de grenzen van dit artikel kunnen wij niet ingaan op de hele wetenschappelijke achtergrond. Een belangrijk principe is ongetwijfeld dat men dubbeltellingen moet vermijden. Bijkomende kosten of baten mogen slechts geteld worden, als ze niet reeds door de werking van het economisch mechanisme doorgerekend 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 nationale industrie genoemd als een baat van haveninvesteringen. Een goed uitgeruste haven zou multinationale bedrijven aantrekken naar een vestigingsplaats in het land of zou de nationale industrie competitief maken op haar buitenlandse markt.

Ongetwijfeld hebben haveninvesteringen deze gunstige invloed, maar men kan makkelijk tot vergissingen of tot zinloze berekeningen komen als men dit effect wil toevoegen aan de kosten-batenanalyse. Uit een internationaal standpunt is dat al onmiddellijk evident: de verplaatsing van industriële activiteit uit een land naar een ander is niet te beschouwen als bijkomende

³ Zie Boadway & Bruce 1984, blz. 254 e.v.. De oorspronkelijke publikatie is Harberger 1971, blz. 785-797.

activiteit en dus ook niet als een bijkomende baat. Maar ook als men de berekening beperkt tot de belangen van één land, zou het fout zijn, de industriële ontwikkeling zonder meer als baat te tellen. De steun die men aan de industrie gegeven heeft, is in eerste instantie niets anders dan de kostenbesparing van de havengebruikers. Die baat voor de havengebruikers is reeds geteld. Men zou een duidelijke en flagrante dubbeltelling maken door de kostenbesparing voor de verladers nogmaals te tellen onder de interpretatie baat voor de industrie.

Ook het voordeel voor toeleveranciers die voor een havenproject 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, door de werking van de economische mechanismen, doorgerekend zijn in de al getelde ontvangsten en uitgaven van het project of in de al berekende kostenbesparingen van havengebruikers. Er moet met andere woorden een marktfaling bestaan in het aanrekenen van deze bijkomende effecten. Dat is zeker het geval voor vier effecten die beschouwd werden in de kosten-batenanalyse van Belgische havenprojecten: werkgelegenheid, milieueffecten, de veroorzaking van onderbenutting in andere havens en de onbetaalde toelevering aan andere projecten.

2.1 Werkgelegenheid

Haveninvesteringen kunnen op wat langere termijn geen beduidende invloed hebben op de werkloosheidsgraad in een land. In transportlanden als België, Nederland, Engeland, met belangrijke zeehavens, is de werkloosheid niet beduidend lager dan in continentale staten als Zwitserland of Oostenrijk, zonder havens. De bevolking in een land blijft klaarblijkelijk niet wachten op havenprojecten om aan de slag te gaan. Zij vindt op lange termijn wel een arbeidsplaats, ook wanneer de overheid niet in havens of wegen investeert.

Op korte termijn evenwel kunnen havenwerken een voorbijgaande bijdrage leveren om de werkloosheidsgraad in een land te verminderen. Die additionele werkgelegenheid, op korte termijn, is dan duidelijk ook als een additionele baat te tellen. Werkloosheid immers is een duidelijke marktfaling, in die zin dat het marktmechanisme verkeerde informatie over de kostprijs van arbeid krijgt: bij werkloosheid overschat de prijs van arbeid zwaar de economische kostprijs van beslaglegging op arbeidsuren. Er is een groot overschot aan arbeidskrachten, maar toch wordt, met fiscale en sociale heffingen op arbeid en met verplichte minimumlonen, de loonlast hoog gehouden. Arbeidsintensieve projecten betalen hoge loonkosten, terwijl werklozen bereid zouden zijn voor veel lagere netto vergoedingen aan de slag te gaan.

Deze politiek kan om politieke of sociale redenen zeer verantwoord zijn. Het is ook niet de bedoeling bij een kosten-batenanalyse van haveninvesteringen die sociale politiek in vraag te stellen. Men moet echter, voor de berekening van kosten en baten, vaststellen dat door de opgelegde loonlasten de arbeidsmarkt faalt in het doorrekenen van werkloosheid naar de investeerders. Deze politiek

van handhaving van de loonniveaus belet een loondaling waardoor de investerings- en exploitatieuitgaven van arbeidsintensieve projecten sterk zouden verminderen en waardoor de vraag naar die projecten zou toenemen. De handhaving van de loonniveau's belet met andere woorden dat de werkloosheid automatisch zou tot uiting gekomen zijn, aan de kostenzijde van de kosten- batenanalyse in de vorm van lager investerings- en onderhouds- uitgaven, aan de batenzijde in de vorm van hogere activiteit en dus hogere vraag naar havendiensten. Het zal daarom geen dubbeltelling zijn, het werkgelegenheidseffect van een project nog op te nemen als een additionele baat.

In welke mate die werkgelegenheid nu meegerekend moet worden, is een politieke beslissing. Voor de kosten-batenanalyse van Belgische havenprojecten heeft men zich steeds beperkt tot de werkgelegenheid bij constructie en onderhoud van de haveninfrastructuur en tot de werkgelegenheid bij de goederenbehandeling. Op die manier wordt al een uitzonderlijk groot belang aan arbeidsplaatsen gehecht. De meeste investeringen in België moeten het doen zonder enige subsidie voor arbeidsplaatsen. Alleen al door de werkgelegenheid met betrekking tot de infrastructuur en de goederenbehandeling aan te rekenen, worden de havens exceptioneel bevoordeeld, in vergelijking met andere bedrijvigheden. Men moet niet alleen 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 werkgelegenheidspolitik tegenover de havens niet gunstiger mag zijn dan tegenover andere sectoren. Men zou kunnen eisen dat de havens, net als andere bedrijvigheden, hun volle loonlasten opbrengen. Men kan het inderdaad tegenstrijdig vinden dat men enerzijds de fiscale en sociale lasten op arbeid in het algemeen hoog houdt, maar anderzijds havenprojecten subsidies geeft voor de arbeidsplaatsen die zij aanbrengen. Dergelijke subsidies, betaald met algemene belastingen op arbeid, drijven kunstmatig het aandeel op van havens in de nationale economie. Wie deze opvatting toegedaan is, moet de post werkgelegenheid schrappen uit de kosten-batenanalyse.

2.2 Milieueffecten

Een duidelijker distorsie in het marktmechanisme nog dan werkloosheid, bestaat uit de effecten op het leefmilieu. Er bestaat over 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, het gratis ter beschikking stellen van milieugoederen belet dat milieukosten automatisch in de kosten- batenanalyse verschijnen, in de vorm van hogere investeringsuitgaven bijvoorbeeld. Het is dus verantwoord de milieukosten op te nemen als een afzonderlijke kostprijs.

Voor geen van de acht projecten die wij in paragraaf 5 van dit artikel nog zullen bespreken, is uiteindelijk het milieueffect belangrijk gebleken. Meestal ging het om projecten van interne havenuitbreiding, waarbij geen natuurgebied

of groenzones aangetast werden, of waarbij hoogstens milieuhinder verplaatst werd naar een andere locatie. Alleen bij de bouw van een containerkade aan de Schelde verdwijnt waardevol natuurgebied. De kostprijs wordt dan berekend door de uitgaven te becijferen voor een zogenaamd 'schaduwproject': de onteigening van gronden elders in het land en hun inrichting als vervangend natuurgebied. Die kosten belopen maar een goede vijf procent van de investeringen in de containerkade.

Er werd geen rekening gehouden met de milieukosten van het hinterlandvervoer, voornamelijk uit een overweging die uit internationaal standpunt ongeveer opgaat maar die voor België afzonderlijk toch problemen stelt. Uit internationaal standpunt kan het inderdaad correct zijn de externe kosten van hinterlandvervoer buiten beschouwing te laten, omdat een havenproject meestal geen toename van het totale hinterlandvervoer veroorzaakt. Het leidt slechts de vervoerstromen af van één route naar een andere. Het verplaatst dus veeleer de milieuhinder dan nieuwe hinder te veroorzaken. Uit een nationaal standpunt echter, beperkt tot de Belgische economie, is het verwaarlozen van het hinterlandvervoer minder correct. Wanneer een havenproject het hinterlandvervoer naar België brengt, dan brengt het ook voor België additionele milieulasten mee.

Kosten-batenanalyses die nu ontwikkeld worden voor nieuwe havenprojecten zullen wel degelijk met de milieukosten en andere externe kosten van hinterlandvervoer rekening houden. De technische mogelijkheid daartoe bestaat. Precies op het vlak van milieukosten heeft kosten-batenanalyse in de laatste jaren grote vooruitgang geboekt⁴.

2.3 Veroorzaking van onderbenutting in andere havens

Havenprojecten zijn vaak grote ondeelbare projecten, zodat zij in het beginstadium een tijdelijke overcapaciteit veroorzaken, niet alleen lokaal maar ook voor concurrerende havens in de omgeving. Dat kan in de concurrerende havens leiden tot een tijdelijke onderbenutting. Het is dan mogelijk dat een marktfaling ontstaat in het doorrekenen van die onderbenutting in de havenrechten.

De getroffen havens kunnen namelijk niet altijd reageren met een ongebreidelde daling van hun tarieven. Er kunnen politieke afspraken zijn of overeenkomsten met exploitanten, die dat verhinderen, of het kan uit een commercieel oogpunt onaanvaardbaar zijn dat een haven haar rechten zou verminderen voor trafiek op weinig bezette terminals, terwijl zij hoge rechten blijft opleggen voor de terminals waar de klanten congestiekosten ondergaan. De tarieven die de concurrerende havens aanrekenen, zullen dan niet de onderbenutting uitdrukken. Die onderbenutting kan daarom ook geen invloed uitoefenen op de prijzen die de havengebruikers voor het nieuwe project willen betalen. Het is geen dubbeltelling, met die onderbenutting rekening te houden in de kosten-batenanalyse van dat nieuwe project.

Niet bij alle havenprojecten is te verwachten dat het effect belangrijk zal zijn. Alleen voor de investering in containerkaden in Antwerpen en Zeebrugge was het effect duidelijk te voorzien en werd het opgenomen in de kosten-batenanalyse. Dan nog kwam de berekening uit op een gering bedrag.

⁴ Zie bijvoorbeeld Hanley & Spash 1993. In België werden externe kosten van wegvervoer onderzocht o.a. in Mayeres 1994.

2.4 Toelevering aan andere projecten

Enkele havenprojecten leveren materialen aan of dragen bij tot de uitvoering van andere projecten, zonder dat daarvoor een vergoeding betaald wordt. Bijvoorbeeld, de baggerspecie afkomstig van de renovatiewerken in de Antwerpse haven wordt gebruikt voor de verhoging van dijken, voorzien in het Sigma-plan. Die toelevering gebeurt met gesloten kas. Voor de havenwerken vormt zij dan ook geen ontvangsten. Niettemin is er een reële levering. De ophoging van de dijken moet toch gebeuren, zoniet met baggerspecie afkomstig van de renovatiewerken in Antwerpen dan met zand dat van elders aangevoerd wordt. Als baat van de havenwerken moet men dan ook de betaling tellen die een normale vergoeding zou zijn voor die toelevering, meer bepaald de kostprijs van zandwinning en aanvoer. In geen van de onderzochte havenprojecten was deze baat echt belangrijk.

3. Internationaal, Belgisch of Vlaams standpunt

Men kan bij de bepaling van kosten en baten een internationaal standpunt innemen of men kan de berekeningen beperken tot de Belgische economische belangen of zelfs tot de belangen van uitsluitend de Vlaamse economie. Wij beschouwen deze drie mogelijkheden:

3.1 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 verwerft. Men beschouwt de voor- en nadelen van het project uit het standpunt van de wereldeconomie. Volgend kosten-batenschema werd dan op de Belgische havenprojecten toegepast:

Tabel 1: Kosten-batenschema uit internationaal standpunt

Kosten	Baten
1. Investeringsuitgaven	1. Havenontvangsten
2. Onderhoudsuitgaven	2. Kostenbesparingen voor havengebruikers
3. Milieukosten	3. Werkgelegenheid bij constructie en onderhoud
4. Onderbenutting van andere havens	4. Toelevering aan andere projecten

In dit kosten-batenschema blijft dus de nationaliteit van de havengebruiker buiten beschouwing. Alle kostenbesparingen, werkgelegenheid en andere effecten worden geteld zonder een onderscheid naar nationaliteit te maken.

Men zal ook opmerken dat wel de werkgelegenheid beschouwd wordt bij de constructie en het onderhoud van de haveninfrastructuur maar niet bij de goederenbehandeling. Uit een wereldstandpunt kan men immers niet over een bijkomende werkgelegenheid spreken, wanneer een project de overslag van goederen naar een bepaalde haven brengt. Het beïnvloedt alleen de plaats waar de werkgelegenheid zal komen. Het is een verschuiving in werkgelegenheid, geen creatie van bijkomende arbeidsplaatsen.

3.2 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: Kosten-batenschema voor de Belgische economie	
Kosten	Baten
1. Investeringsuitgaven	1. Havenontvangsten
2. Onderhoudsuitgaven	2. Belgisch aandeel in de kostenbesparingen voor havengebruikers
3. Milieukosten voor België	3. Werkgelegenheid bij constructie en onderhoud
4. Onderbenutting van andere Belgische havens	4. Bijkomende werkgelegenheid bij goederenbehandeling in België
	5. Toelevering aan andere Belgische projecten

Uit het standpunt van de Belgische economie beschouwt men dus wel de werkgelegenheid bij de goederenbehandeling. Als een buitenlandse vervoerstroom zich naar een Belgische haven verplaatst, is dat voor de Belgische economie inderdaad bijkomende werkgelegenheid.

Men ziet dat ook uit baten 2 het voordeel voor de buitenlandse havengebruikers geëlimineerd wordt. Uit een puur nationaal standpunt heeft men geen reden om het op te nemen. Dat maakt, vanuit een internationale gezichtshoek, de analyse minder aantrekkelijk. Analytisch stelt het onderscheid tussen de Belgische economie en het buitenland ook bijzondere problemen. Het is niet zo duidelijk welke ondernemingen als Belgisch moeten beschouwd worden en welke baten naar welke ondernemingen gaan. Het is nog minder duidelijk welke ingezetenen van welke landen uiteindelijk de winsten van de ondernemingen opstrijken. Toch denken wij dat het zeer nuttig was, ook deze

berekening uit een beperkt nationaal standpunt te maken. De Belgische beslissingnemers stellen uiteraard belang in deze informatie.

3.3 Kosten en baten voor de Vlaamse economie

Het is nu ook duidelijk dat men nog een stap verder zou kunnen zetten en de telling van kosten en baten nog verder beperken. Na de staatshervorming in België beslist Vlaanderen autonoom over de investering in zijn havens. De Vlaamse deelregering zou dus een havenbeleid kunnen voeren waarbij zij zich alleen laat leiden door kosten en baten voor Vlaanderen afzonderlijk.

Voor die berekening zou men de kosten-batenlijst nog verder moeten aanpassen. De telling van de kostenbesparingen voor havengebruikers bijvoorbeeld ondergaat een verdere beperking tot alleen de Vlaamse havengebruikers. Bovendien moet dan rekening gehouden worden met een reeks transferbetalingen tussen Vlaanderen en de andere deelgebieden van België. De berekening kan verrassende resultaten opleveren omdat men verder moet kijken dan één enkele transactie: de BTW op de investeringsuitgaven bijvoorbeeld wordt door het Vlaamse Gewest betaald aan de nationale kas, zodat de BTW op investeringsuitgaven als een kostprijs voor Vlaanderen moet worden geteld. In een latere fase evenwel keert die BTW gedeeltelijk naar Vlaanderen terug omdat de Vlaamse schatkist een grondwettelijk vastgelegd aandeel verwerft in de nationale BTW-ontvangsten. Dat deel van de BTW moet dan in de Vlaamse kosten-batenanalyse aan batenzijde opgenomen worden. Zo komen ook kostenbesparingen voor Brusselse of Waalse havengebruikers, die in eerste instantie verdwijnen uit de batentelling, gedeeltelijk terug als een baat voor Vlaanderen, op het ogenblik dat men de besteding beschouwt van de nationale belastingontvangsten.

De berekening wordt wezenlijk beïnvloed door de financiële schikkingen in de Belgische staatshervorming. Het Vlaamse Gewest heeft tot heden nog niet de stap gezet, in de kosten-batenanalyse van zijn haveninvesteringen een strikte beperking tot Vlaanderen op te leggen. Men houdt het voorlopig bij een analyse uit internationaal en uit Belgisch standpunt.

4. Discontering

De kosten en baten van een project moeten natuurlijk gewaardeerd worden naargelang het moment waarop zij ontstaan. Zij moeten contant gemaakt worden tegen een bepaalde discontovoet. De standaardberekening voor Belgische havenprojecten gebeurde met een discontovoet van 4%, maar men doet ook een 'sensitiviteitsanalyse', waarin de kosten en baten herrekend worden tegen een discontovoet van 8%.

Om deze discontovoet te beoordelen, moet men het verschil voor ogen houden tussen enerzijds een kosten-batenanalyse die in een munt met constante koopkracht rekent en anderzijds een kosten-batenanalyse die rekent in een ontwaardende munt. In het eerste geval zijn alle prijzen uitgedrukt in constante franks en moet de discontovoet alleen de reële tijdsvoorkeur aangeven (reële franks van volgend jaar tegen reële franks van vandaag). Deze discontovoet vergoedt uitsluitend het wachten op de baat en heet reële discontovoet. In het tweede geval zijn alle prijzen uitgedrukt in franks die

inflatie ondergaan. De discontovoet moet dan de nominale tijdsvoorkeur aangeven (nominale franks van volgend jaar tegen nominale franks van nu). Deze discontovoet vergoedt niet alleen het wachten op de baat maar ook de muntontwaarding. Hij heet nominale discontovoet.

Het is duidelijk dat een kosten-batenanalyse in munt met constante koopkracht en met een reële discontovoet, hetzelfde resultaat geeft als een kosten-batenanalyse in ontwaardende munt maar met nominale discontovoet. Althans indien de nominale discontovoet exact met de inflatie rekening houdt. De jaarlijkse stijging van kosten en baten die toe te schrijven is aan de inflatie, wordt dan precies gecompenseerd door de hogere discontovoet. De twee rekenmethodes zijn equivalent. Bij de kosten-batenanalyses van Belgische havenprojecten werd gekozen voor franks met constante koopkracht. In de berekening van toekomstige prijzen is geen inflatie aanwezig. De toegepaste discontovoet van 4 of 8% moet dus geïnterpreteerd worden als een reële discontovoet.

5. Berekeningshorizon

Men kan zich de vraag stellen of niet, na verloop van enkele decennia, het afbreken van de goederenstromen moet voorzien worden, zodat een einde komt aan de betrokken baten.

Voor de analyse van Belgische havenprojecten volgt men die zienswijze niet. Men bouwt geen eindmoment in voor de activiteit in een haven. Men aanvaardt het perpetueel doorlopen van de goederenstromen en de betrokken baten.

Vervoersinfrastructuur heeft inderdaad een uiterst lange levensduur, zowel economisch als technisch. Wegen, kanalen, havens gaan uiterst lang mee. In vele gevallen kan men zeggen dat zij de geschiedenis trotseren door de eeuwen heen. Het zou zeker fout zijn, de batentelling af te breken na bijvoorbeeld twintig jaar en voorbij deze tijdshorizon de investering als waardeloos te beschouwen. Het perpetueel doorlopen van de baten is een betere benadering van de werkelijkheid.

Misschien kan men aanvoeren dat de technologische ontwikkelingen tegenwoordig veel sneller gaan dan vroeger en dat daarom de economische en technische levensduur van infrastructuur toch wat minder gegarandeerd is dan in het verleden. Daarom zou men ook een batenprognose kunnen maken die wat vroeger afgebroken wordt. Maar dan nog zou te verantwoorden zijn dat men een levensduur van vijftig of tenminste dertig jaar voorziet.

Een beperking tot dertig jaar nu, zou weinig effect hebben op de batentelling. Een jaarlijkse baat van één frank, die perpetueel blijft doorlopen, is tegen discontovoet 4% equivalent met een contant batenkapitaal van 25 frank. Die jaarlijkse baat van één frank, die slechts dertig jaar zou blijven doorlopen, is tegen dezelfde discontovoet equivalent met een contant batenkapitaal van 17,29 frank. Het afbreken van de batenstroom na dertig jaar maakt dus in contante waarde maar ongeveer één vierde van de baten uit. Tegen dit verlies van één vierde in de batenstroom, staat dat men nu in het jaar 30 een residuwaarde moet tellen. Uiteindelijk is het verschil dus minder dan een vierde.

Voor dat beperkte verschil dient men geen berekening te beginnen die in de

keuze van precies dertig jaar altijd iets arbitrairs zou bewaren. Men heeft het gehouden bij een eeuwig doorlopende batenstroom.

6. Resultaten voor acht Belgische havenprojecten

Tabel 3 geeft een overzicht van de uitkomsten voor acht bekende havenprojecten in België. Het resultaat wordt vermeld in de vorm van een 'opbrengstratio'. Deze geeft de netto baat per geïnvesteerde frank. De opbrengstratio, met andere woorden, is een quotiënt waarvan de teller gelijk is aan de netto contante waarde en de noemer aan het geïnvesteerde overheidskapitaal. De opbrengstratio geeft dus de netto contante opbrengst per geïnvesteerde frank.

Men mag de opbrengstratio niet verwarren met een begrip dat in Nederland bij kosten-batenanalyses wel eens toegepast werd en er terecht op kritiek stootte: de baten-kostenverhouding. Opbrengstratio en baten-kostenverhouding zijn grondig verschillende concepten. Zij verschillen zowel in teller als in noemer. De teller in de opbrengstratio bevat de netto baten, kosten afgetrokken. De teller in de baten-kostenverhouding daarentegen bevat de bruto baten, kosten niet afgetrokken. De noemer in de opbrengstratio is alleen het geïnvesteerde kapitaal, de noemer in de baten-kostenverhouding is een amalgaam van kosten: investeringsuitgaven en andere.

De baten-kostenverhouding, zoals men in Nederland herhaaldelijk opgemerkt heeft, hangt af van een arbitraire indeling van de effecten: wanneer men baten als negatieve kosten behandelt of kosten als negatieve baten, wat toch een compleet neutrale bewerking zou moeten zijn, verandert de baten-kostenverhouding. Het selecteren van projecten op grond van hun baten-kostenverhouding is daarom een slechte regel.

De kritiek is onweerlegbaar. Kiezen op grond van de verhouding tussen bruto baten en bruto kosten kan alleen maar een heuristiek zijn, zonder analytische verantwoording. Het is nooit de analytische oplossingsregel van een zinvolle maximeringsopgave. Een zinvolle doelstelling namelijk is nooit bruto baten te maximeren en een plausibele restrictie is ook nooit een amalgaam van kosten tot een bepaald maximum te limiteren.

De opbrengstratio daarentegen is eenduidig gedefinieerd, in die zin dat hij niet verandert door baten als negatieve kosten te beschouwen of omgekeerd. Hij verandert wel door investeringsuitgaven als onderhoudsuitgaven te klasseren, aangezien de noemer alleen het investeringsbedrag bevat. Maar juist die verandering van de opbrengstratio is wenselijk wanneer het totale investeringsbedrag door een budgetrestrictie beperkt is, terwijl onderhoudsuitgaven niet onder die budgetrestrictie vallen. Keuze van projecten naar opbrengstratio is, onder vrij algemene omstandigheden, de exacte methode om met een gegeven investeringsbudget de totale netto baten te maximeren⁵.

De opbrengstratio voor de acht projecten wordt in tabel 2 vermeld, zowel uit internationaal standpunt als uit het standpunt van de Belgische economie. De uitkomst wordt niet alleen gegeven voor de standaardberekening maar ook voor een herrekening met een lagere trafiekprognose. Een kosten-batenanalyse heeft immers betrekking op de toekomst en moet alleen al om die reden

⁵ Zie Blauwens 1976.

steunen op onzekere gegevens. Dat is geen zwakheid die eigen is aan de methode van kosten-batenanalyse. Onzekerheid over de gegevens is inherent aan welke methode ook om beslissingen voor de toekomst te treffen. Wel is het wijs na te gaan, in welke mate een wijziging van de gegevens de uitkomst van de kosten-batenanalyse kan beïnvloeden. Dat wordt onderzocht in een 'sensitiviteitsanalyse'. Binnen dit korte artikel ontbreekt de ruimte om alle uitgevoerde sensitiviteitsanalyses te bespreken. Wij vermelden alleen het meest beslissende element: de trafiekprognose.

Andere sensitiviteitsanalyses bespreken wij hier niet. Zo wordt bijvoorbeeld voor containerkaden aan de Schelde in Antwerpen niet het scenario vermeld met capaciteitsbeperkingen voor containerterminals achter de sluizen. De vermelde uitkomsten gelden voor een scenario waarin het mogelijk blijft achter de sluizen een voortdurend groeiende containerstroom op te vangen, zonder congestiekosten. Voor het Wielingendok wordt bijvoorbeeld evenmin het scenario vermeld met aanzienlijke investeringen in een concurrerende ro/ro-kade te Oostende. Ook een verdubbeling van de discontovoet tot 8% en een eventueel uitstel van het project in de tijd, wat sensitiviteitsanalyses zijn die systematisch voor de verschillende projecten werden uitgevoerd, laten wij in dit summiere overzicht buiten beschouwing.

Binnen de groep van acht projecten komt het Wielingendok duidelijk te voorschijn als het project met de hoogste opbrengst per geïnvesteerde frank. Zijn opbrengstratio steekt boven alle andere uit. De situatie is ook zeer speciaal. Bij de uitbouw van de Zeebrugse voorhaven in de voorbije jaren, gebeurden al aanzienlijke werken om wateroppervlakten en terreinen te creëren, met het oog op de latere aanleg van nieuwe dokken en terminals. Voor de bouw van het Wielingendok kan men nu vertrekken van die reeds aanwezige infrastructuur. De kosten van die infrastructuur zijn onherroepelijk gebeurd op het ogenblik dat de kosten-batenanalyse plaatsvindt. Zij zijn dus *sunk costs*, die niet meer moeten geteld worden. Met de toevoeging van relatief geringe bijkomende werken, dus met geringe investeringskosten, kan men nu een volledig dok ter beschikking krijgen, met een hoge capaciteit. Het optreden van een hoge opbrengstratio wekt dan ook geen verwondering. Hetzelfde gunstige resultaat zou worden bekomen voor een containerdok of een bulkterminal of voor elke haveninrichting op deze plaats, gegeven slechts dat er een voldoende vraag bestaat.

Men ziet dat over het algemeen de batentelling uit Belgisch standpunt lager uitkomt dan uit internationaal standpunt: de afvloeï van besparingen naar buitenlandse havengebruikers, vooral naar buitenlandse reders, is over het algemeen groter dan de werkgelegenheidsbaat die uit het buitenland naar België overkomt.

In één van de acht projecten slechts is de opbrengstratio uit Belgisch standpunt hoger dan uit internationaal standpunt. Die uitkomst is onder meer te verklaren uit de aard van de gerealiseerde kostenbesparingen: het renovatieproject in Antwerpen laat de inzet toe van grotere schepen, wat tot uiting komt in de vrachtprijzen. Het voordeel wordt dus doorgegeven aan de verladers. De meeste andere projecten daarentegen realiseren baten die voor

Tabel 3: Opbrengstratio acht Belgische havenprojecten

Project	Opbrengstratio internationaal	Opbrengstratio voor België
Containerkade Zuid aan de Schelde in Antwerpen		
– Standaardberekening	3,33	1,12
– Lage trafiekprognose	2,85	0,91
Containerkade Noord aan de Schelde in Antwerpen		
– Standaardberekening	3,28	0,84
– Lage trafiekprognose	2,89	0,61
Containerkade in de voorhaven van Zeebrugge		
– Standaardberekening	4,88	1,56
– Lage trafiekprognose	0,18	-0,59
Renovatie Amerika- tot 3de havendok in Antwerpen		
– Standaardberekening	1,41	1,45
– Lage trafiekprognose	1,15	1,21
Verrebroekdok (Antwerpen, linkeroever)		
– Standaardberekening	5,53	3,23
– Lage trafiekprognose	5,06	2,75
Wielingendok (Zeebrugge, voorhaven)		
– Standaardberekening	12,62	4,92
– Lage trafiekprognose	11,80	4,51
Renovatie van de haven van Oostende		
– Standaardberekening	1,27	0,91
– Lage trafiekprognose	0,77	0,61
Kluizendokcomplex (Gent)		
– Standaardberekening	1,66	1,60
– Lage trafiekprognose	1,44	1,23

een deel in handen van de reders blijven. En de Belgische economie heeft duidelijk een kleiner aandeel bij de rederijen dan bij de goederenverladers.

Natuurlijk blijkt dat bij alle projecten een lagere trafiekprognose ook resulteert in een lagere opbrengstratio. Die vaststelling op zich is hoegenaamd niet verrassend. Merkwaardig is wel dat niet alle projecten even gevoelig zijn. De opbrengstratio van sommige projecten wordt door een lagere trafiekprognose sterker aangetast dan die van andere investeringen. Voor een deel kan dat gezichtsbedrog zijn, te wijten aan de manier waarop de trafiekprognoses gemaakt werden: voor containervervoer werden bestaande prognoses overgenomen van onder meer Ocean Shipping Consultants. Voor de goederengroepen die in het Verrebroekdok zouden behandeld worden, steunde de voorspelling op een regressieverband met de industriële produktie in Europa, voor het Kluizendokcomplex, het Wielingendok en de renovatieprojecten kwam de prognose uit nog andere bronnen. Bij het uitvoeren van een sensitiviteitsanalyse is het dan moeilijk om de lage trafiekprognose voor elk project in te schatten met een zelfde graad van pessimisme.

Ook in het voorbeeld van de containerkaden evenwel, waar dit gezichtsbedrog niet of slechts in beperkte mate aanwezig kan geweest zijn, blijkt een groot verschil in gevoeligheid voor de prognose. De opbrengstratio in Zeebrugge verandert veel sterker dan in Antwerpen. Deze veel grotere gevoeligheid vloeit voort uit de aard van de baten: de containerkaden in Antwerpen worden gebouwd om de schepen vaartijd te besparen terwijl de containerkade in Zeebrugge bedoeld is om de havencapaciteit op te voeren, bij gelijk blijvende vaartijd voor de schepen. De Zeebrugse containerkade levert daarom pas baten op nadat de trafiek gegroeid is tot boven de mogelijkheden van de bestaande terminals. Die baten zijn dan wel aanzienlijk, want het alternatief bij overbelasting van de bestaande terminals is meteen uitwijking naar een andere haven. De containerkade aan de Schelde in Antwerpen daarentegen, die de containerschepen een kortere vaartijd aanbiedt, levert bij elke call een tijdsbesparing van zes uur op. Die zes uur worden gewonnen, ook als Antwerpen achter de sluizen capaciteit genoeg heeft. Het is voor deze tijdsbesparing niet nodig dat de trafiek eerst groeit tot boven de bestaande havencapaciteit. Die baten zijn minder gevoelig voor de trafiekprognose.

Het is duidelijk dat ook een kosten-batenanalyse de onzekerheid niet kan wegnemen over de toekomstige trafiekontwikkeling. Toch verschaft zij robuuste informatie voor de ontwikkeling van een rationeel havenbeleid: de rangordening van de projecten naar opbrengstratio immers verandert weinig. Zowel uit internationaal standpunt als voor België is er maar één belangrijk verschil tussen de standaardberekening en de lage trafiekprognose: de containerkade Zeebrugge verhuist van de derde of vierde naar de laatste plaats. De andere projecten behouden hun volgorde (op een onbelangrijke inversie na tussen de containerkaden in Antwerpen). De keuze tussen projecten wordt dus weinig aangetast.

Ook andere sensitiviteitsanalyses voor de acht havenprojecten vertoonden globaal deze eigenschap, zowel bij een opvoering van de discontovoet, als bij andere wijzigingen: de rangordening van de projecten verandert weinig.

7. Komend onderzoek

Zoals reeds vermeld zullen komende kosten-batenanalyses meer aandacht besteden aan de milieukosten van het hinterlandvervoer. Niet alleen de milieukosten zijn daarbij bedoeld, maar ook de andere externe kosten zoals congestie op het wegennet. Niet alleen in België, ook in Nederland moeten die externe kosten wat beter bekeken worden. Beide landen zijn bezig havens en infrastructuur te bouwen, met grote milieuhinder in eigen land, met weinig activiteit in de haven en met baten die vooral toevloeien aan buitenlandse klanten. Het is niet zeker dat dit beleid uit een nationaal oogpunt rationeel is.

Een mogelijke nieuwe evolutie zou ook kunnen zijn de ontwikkeling van een havenoverschrijdende aanpak, waarbij kosten-batenanalyse niet toegepast wordt op telkens één afzonderlijk project in één welbepaalde haven, maar op combinaties van interdependente projecten in verschillende havens tegelijk. Technisch stelt die ontwikkeling weinig problemen. Men kan voor elke combinatie van projecten een kosten-batenanalyse maken en dan de combinaties tegen elkaar afwegen. De problemen liggen eerder op het politieke vlak. Het is zeer de vraag of het politiek haalbaar is het volledig programma van alle haveninvesteringen in één enkele beslissing vast te leggen. Het is zelfs moeilijk over verscheidene jaren heen het budget te kennen dat voor havenwerken beschikbaar zal zijn en het is nog moeilijker de inventaris te maken van mogelijke projecten. Toch ligt in de havenoverschrijdende planning, met kosten-batenanalyse voor combinaties van projecten, een principiële mogelijkheid om het beleid diepgaand te rationaliseren.

Referenties

1. Algemeen

Boadway & Bruce 1984

R. Boadway & N. Bruce, *Welfare Economics*. Oxford 1984 (Basil Blackwell).

Blauwens 1976

G. Blauwens, 'Statistische en Dynamische Selectieregels voor Onafhankelijke of Interdependente Overheidsinvesteringen'. In *Cahiers Economiques de Bruxelles* 1976, 4me trimestre, blz. 541-562.

Dasgupta & Pearce 1972

A.K. Dasgupta & D.W. Pearce, *Cost-Benefit Analysis: Theory and Practice*. London 1972 (Macmillan).

Hanley & Spash 1993

N. Hanley & C.L. Spash, *Cost-Benefit Analysis and the Environment*. Aldershot 1993 (Edward Elgar).

Harberger 1971

A.C. Harberger, 'Three basic postulates for applied welfare economics: an interpretive essay'. In *Journal of Economic Literature* 1971, blz. 785-797.

Layard & Glaister 1994

R. Layard & S. Glaister, *Cost-Benefit Analysis*. Cambridge 1994 (Cambridge University Press). 2nd edition.

Mayerès 1994

I. Mayerès, 'The marginal external cost of trucks'. In *Tijdschrift Vervoerswetenschap* 1994/2, blz. 121-138.

Perkins 1995

F. Perkins, *Practical Cost Benefit Analysis: Basic Concepts and Applications*. London 1995 (Macmillan).

Vertonghen & Van Rompuy 1994

R. Vertonghen & V. van Rompuy, *Sociaal-economische kosten-batenanalyse, Evaluatie van investeringsprojecten in de publieke sector*. Leuven 1994 (Acco).

Zerbe & Dively 1994

R.O. Zerbe & D.D. Dively, *Benefit Cost Analysis in theory and practice*. New York 1994 (Harper Collins).

2. Met betrekking tot acht Belgische havenprojecten

De kosten-batenanalyses voor Belgische havenprojecten zijn niet in de boekhandel verkrijgbaar, maar de officiële rapporten zijn ter beschikking bij de betrokken havenbesturen of bij het Vlaams Gewest, departement Leefmilieu en infrastructuur.

Blauwens 1986

G. Blauwens, *Kosten-batenanalyse van een containerkade aan de Schelde*. 1986.

Blauwens 1987

G. Blauwens, *Kosten-batenanalyse van een containerkade in Zeebrugge*. 1987.

Blauwens 1990

G. Blauwens, *Kosten-batenanalyse van renovatiewerken Amerikadok tot Derde Havendok in Antwerpen*. 1990.

Blauwens 1991a

G. Blauwens, *Kosten-batenanalyse van het Verrebroekdok*. 1991.

Blauwens 1991b

G. Blauwens, *Kosten-batenanalyse van de havenrenovatie in Oostende*. 1991.

Blauwens 1992

G. Blauwens, *Kosten-batenanalyse van een tweede containerkade aan de Schelde*. 1992.

Blauwens & Denduyver 1993

G. Blauwens & J. Denduyver, *Kosten-batenanalyse van het Kluizendokcomplex*. 1993.

Blauwens 1994

G. Blauwens, *Kosten-batenanalyse van het Wielingendok*. 1994.

Het havenbeleid in Vlaanderen:

Op een nieuwe economische leest?

Prof. dr. W. Winkelmans en E. Poelvoorde¹

Abstract

It is necessary to make a clear distinction between port policy, port administration and port management in order to achieve a coherent port policy. Only then port policy can be developed as a strategic activity.

It is interesting to observe that Belgium's port policy become more effective since the regionalisation after 1989. There are many reasons for this situation, though not all expectations have been fulfilled so far. It remains necessary to continuously assess the effectiveness of port decision making procedures.

Such an evaluation must not be based solely upon traffic results; the market consistency of the actual policy also is taken into consideration, especially when structural changes in the world economy have become almost a daily reality.

Based upon the evolution in port market shares in this context the Flemish port policy so far seems to be successful. Considering the number of present and future maritime issues, as well as their degree of complexity, still one may doubt whether this policy could not be more effective.

1. Inleiding

Havenbeleid is in hoofdzaak een strategische activiteit, en als dusdanig te onderscheiden van havenbeheer- en -managementactiviteiten, die meer organisatorische en operationele elementen inhouden. Vraag is of het havenbeleid in Vlaanderen economisch anders (en beter?) onderbouwd is dan 10 à 15 jaar geleden. Heeft de regionalisering van het havenbeleid bijvoorbeeld daarin enige rol gespeeld? Is het havenbeleid van na 1989 effectiever dan voordien² en scoort het hedendaags havenbeleid duidelijk beter op het vlak van efficiëntie? Dat zijn de hamvragen die aan de basis liggen van deze bijdrage.

Op het eerste gezicht zijn er wellicht indicaties die aanleiding kunnen zijn tot een positief antwoord. De verwachtingen op een uitgesproken efficiëntieverbetering (en bij een economische benadering van het havenbeleid is dat uiteraard het criterium bij uitstek) waren na de regionalisering in elk geval vrij hoog gespannen. In een bijdrage voor het Vlaams Wetenschappelijk economisch congres (1991) over het zeehavenbeleid in België werd gesteld dat de regionalisering van het zeehavenbeleid heeft geleid tot een aanzienlijke verbetering van de beleidsstructuur met het oog op het bereiken van doelstellingen zoals: sociale rendabiliteit, systematische integratie van projecten in een administratieve programmering, integratie volgens het complementariteitsprincipe en gestructureerd overleg tussen alle betrokken instanties³.

Verwachtingen zijn echter nog geen realiteiten. Nieuwe structuren bieden mogelijkheden, maar die worden niet noodzakelijk volledig en goed benut. Met andere woorden: het blijft nodig zeer systematisch het effectief gevoerde havenbeleid te evalueren: niet op zijn intenties, maar op zijn resultaten.

Met deze resultaten blijkt het nogal mee te vallen, wat dan een tweede indicatie is die aanleiding kan zijn om de vragen positief te beantwoorden. Het is voldoende bekend dat het maritieme gebeuren de afgelopen 15 jaar het voorwerp van grondige wijzigingen is geweest. Een havenbeleid is geslaagd als het daar goed op inspeelt. En de graadmeter bij uitstek – tenminste in de dagelijkse praktijk van het havenbeleid – is de evolutie van de marktaandelen. Gegevens verzameld door de Vlaamse havencommissie wijzen uit dat tussen

¹ Prof. dr. Willy Winkelmans is diensthoofd van het Departement Transporteconomie en Beleid aan de Universiteit van Antwerpen, RUCA, Fakulteit TEW. Hij is momenteel tevens dekaan van deze fakulteit en voorzitter van de Vlaamse Havencommissie. De heer Etienne Poelvoorde is secretaris van de Vlaamse Havencommissie en leidend ambtenaar van de SERV (Sociaal Economische Raad van Vlaanderen).

² Cf. A. Verbeke 1986

³ C. Peeters & A. Verbeke in 'Verkeer in België in 2000, mobiliteit of chaos?', Twintigste Vlaams Wetenschappelijk congres, Gent 1991, p. 343

⁴ Zie daarvoor het jaarverslag van de Vlaamse havencommissie 1994, deel *De Vlaamse havens in cijfers: 1994 was een goed jaar*, p. 83-102.

⁵ In een studie uitgevoerd door het Bureau Bartels in opdracht van het Nederlandse ministerie van Verkeer en Waterstaat (Bureau Bartels 1993) wordt een methode uitgewerkt om het concurrentievermogen van de havens te meten. Op basis van het toegepaste model – met weliswaar vrij diffuse basisgegevens – komen de onderzoekers tot de conclusie dat 'Hamburg over het sterkste concurrentievermogen beschikt, gevolgd door de groep Antwerpen, Rotterdam en Duinkerken, op enige afstand door Amsterdam, terwijl de havens van Gent en Zeebrugge de hekkesluiters zijn'. Zelf hechten de onderzoekers meer belang aan de ontwikkeling van het concurrentievermogen (onderzocht voor de periode 1980 - 1990). Antwerpen heeft over de gehele lijn (zowel op het niveau van de bedrijven als op het niveau van de havenregio) zijn concurrentiepositie fel verbeterd. Dat is ook voor Gent (zij het in mindere mate) het geval. Het concurrentievermogen van Zeebrugge zou quasi ongewijzigd zijn gebleven. Dat is ook voor Gent (zij het in mindere mate) het geval. Het concurrentievermogen van Zeebrugge zou quasi ongewijzigd zijn gebleven. De sterke groei van de overslag zou dan volgens de onderzoekers het gevolg zijn van factoren die niet in het model zijn opgenomen. De methode biedt wellicht aanknopingspunten voor een analyse van het concurrentievermogen en de concurrentiepositie, maar de hier kort samengevatte resultaten moeten in elk geval met de nodige voorzichtigheid worden benaderd.

1980 en 1994 het marktaandeel van de Vlaamse havens in de traditionele Hamburg-Le Havre-range substantieel is toegenomen: van 18,9% in 1980 tot 24,9% in 1994⁴. Het marktaandeel lijkt zich wel wat te stabiliseren in de jaren negentig, zodat het niet meteen duidelijk is dat de marktaandeelvergroting louter het gevolg is van het gevoerde havenbeleid na 1989. Deze vraag is des te pregnanter omdat ook op interessante en bijzonder concurrentiële marktsegmenten de Vlaamse havens meer dan goed scoren: het marktaandeel in de containermarkt bijvoorbeeld is tussen 1980 en 1994 toegenomen van 17,3 tot 23,5%, terwijl voor *general cargo* in het algemeen – waarin vooral Antwerpen een positie te verdedigen heeft – het aandeel over dezelfde periode is toegenomen van 29,8 tot 33,6%.

Gewoonlijk wordt dit criterium hoog aangeslagen om aan te geven dat de havens vrij alert hebben ingespeeld op de marktontwikkeling. Het zou daarenboven de veel gehoorde 'academische' klacht over het gebrek aan havenbeleid in België sterk relativiseren: beter goeie resultaten dan prachtige beleidsdocumenten.

Teneinde echter een uitspraak te kunnen doen over de vraag of met die prestaties in het verleden een stevige basis is gelegd voor de toekomst, blijft het aangewezen om de economische fundamenten van het havenbeleid kritisch te evalueren⁵. Derhalve blijft het nodig het begrip 'havenbeleid' nader te omschrijven.

Havenbeleid is niet eenduidig af te bakenen, het is een geheel van (belissings)activiteiten die het resultaat zijn van een vrij complexe besluitvorming. Deze besluitvorming vindt daarenboven plaats op drie niveaus: de particuliere sector van de havenbedrijven, de havenautoriteiten en het Vlaamse gewest.

In deze bijdrage zullen we ons voornamelijk toespitsen op het besluitvormingsproces bij de havenautoriteiten en het Vlaamse gewest, maar het is duidelijk dat cruciale beslissingen ook genomen worden op het niveau van privé-bedrijven. Hoewel eenvoudige afstemming van het 'publieke' havenbeleid op de strategieën van de afzonderlijke havenbedrijven eigenlijk niet aangewezen is – gezien zulks in socio-economisch oogpunt meestal tot sub-optimale uitkomsten leidt – blijkt deze afstemming wel een essentieel gegeven te zijn voor het 'commerciële succes' van het gevoerde havenbeleid en -beheer.

2. Vier havenbeleidscriteria

Voor de evaluatie van eender welk havenbeleid gelden vier criteria, waarop dat havenbeleid goed moet scoren om ook op langere termijn succesvol te zijn. Deze vier criteria zijn de volgende:

- a. er moet een klare en duidelijke strategie aanwezig zijn: weten wat men wil, wat men kan en wat men daarvoor wil inzetten aan middelen;
- b. er moet voortdurend alert en gepast ingespeeld worden op de marktontwikkelingen. Een havenbeleid kan heel voluntaristisch zijn en een

veelbelovende rendabiliteit voorspellen, maar de markt zal de verhoopte rendabiliteit bevestigen of tegenspreken;

- c. het havenbeleid moet zodanig uitgebouwd worden dat op een efficiënte manier de 'speerpuntfunctie van de havens in de (Vlaamse) economie' versterkt wordt;
- d. er moet actief rekening gehouden worden met randvoorwaarden die andere beleidsdomeinen meer en meer zullen opleggen aan het havenbeleid (op het vlak van milieu, ruimtelijke ordening, mobiliteitsbeleid, publieke financiën).

We beperken ons in deze bijdrage tot de criteria (b) en (c). Bij wijze van conclusie stellen we enkele elementen voor, die bij de te volgen strategie volgens ons van essentieel belang zijn. De afstemming van het havenbeleid met de andere beleidsdomeinen is daarom niet van minder belang. Integendeel: het havenbeleid zal 'pro-actief' moeten inspelen op randvoorwaarden die meer en meer vanuit milieu, ruimtelijke ordening, mobiliteit en publieke financiën zullen worden opgelegd. Dat er een duidelijke strategie op lange termijn moet bestaan, is vrij evident, doch heeft niet belet dat men in België is blijven stilstaan bij het opstellen van meerjaren-havenprogramma's zonder integratie in een zogenaamd strategisch havenontwikkelingsplan.

3. De afstemming op de markt

In beleidsdocumenten heeft de 'marktafstemming' uiteindelijk toch bijzondere aandacht gekregen. De Vlaamse havencommissie heeft namelijk gaandeweg in diverse adviezen en aanbevelingen daar sterk de nadruk op gelegd. Meer in het bijzonder heeft de commissie dat gedaan bij het formuleren van voorstellen voor 'de richtlijnen voor de economische evaluatie van havenprojecten' (een advies van december 1990). Daaruit blijkt ook reeds duidelijk dat die marktafstemming veel explicieter moest worden uitgewerkt bij de beslissingen van de Vlaamse regering over concrete investeringsdossiers.

De havencommissie heeft tot en met 1995 negen investeringsdossiers onderzocht. Het globale investeringsvolume van deze projecten bedraagt ongeveer 33 miljard frank (omgezet in prijzen van nu bijna 37 miljard), waarvan 79% gedragen wordt door de gewestelijke begroting. Noch naar aard, noch naar investeringsbedrag zijn deze projecten volledig vergelijkbaar. De meeste betreffen de bouw of uitbreiding van kaaimuren. Het nu quasi-volledig afgewerkte renovatieprogramma in Antwerpen (Amerikadok tot 3°-havendok) betreft een ruimer programma, terwijl het renovatieproject voor de Oostendse haven uiteindelijk een globaal plan betreft voor de toekomst van de haven (waarin diverse projecten zijn opgenomen, zelfs met inbegrip van een belangrijke wegverbinding).

Anderzijds zijn in deze lijst enkele recente capaciteitsuitbreidingen niet opgenomen. De eerste containerterminal op de Schelde werd nog beslist door de nationale regering en de bouw van de zogenaamde 'Cast-terminal' in de Zeebrugse achterhaven werd niet voorgelegd, omdat voor dit project de MBZ

(Maatschappij der Zeebrugse Inrichtingen) een eigen specifieke financieringsformule had opgezet. Hier kan dus de vraag gesteld worden of het loutere feit dat havenbesturen 'zelf' een bepaalde uitbreidingsinvestering betalen, een voldoende voorwaarde is om zulke projecten buiten de VHC en bijgevolg buiten de beoogde havenoverschrijdende evaluatie te houden?

Hoe moet de besluitvorming over deze projecten vanuit het oogpunt 'marktafstemming' beoordeeld worden? De belangrijkste vaststellingen zijn de volgende.

Bij 'marktgerichte' projectevaluaties werd vooral gedacht aan 'beter onderbouwde trafiek- en/of overslagprognoses'. Deze doelstelling wordt meer en meer in acht genomen, vermits gaandeweg bij de ingediende dossiers het onderdeel prognose explicieter wordt uitgewerkt. Daarbij werd gebruik gemaakt van internationale rapporten, marktpositioneringsanalyses en prognoses voor specifieke deelmarkten. In enkele gevallen waren die deelmarkten overigens heel duidelijk afgebakend (containers, ferryverkeer), voor andere projecten (zoals voor het Gentse Kluizendok en het Antwerpse Verrebroekdok) was dit minder het geval (break - bulk, distributie, vervoerstromen voor nieuw te verwachten industriële activiteiten). In de meeste gevallen werd vastgesteld dat de voorgestelde projecten mikken op 'expansieve marktsegmenten'. Met uitzondering van de marktperspectieven die werden voorgesteld voor de ontwikkeling van de Oostendse kanaalzone (aanvoer met schepen tot maximaal 10.000 tdw) werden in de voorbereidende debatten in de commissie weinig fundamentele vragen gesteld bij de verwachtingen die de havenbesturen hebben over de toekomstige ontwikkeling van de markt. Hetzelfde geldt eigenlijk voor de marktstrategie die de havens vooropzetten om op die marktontwikkelingen te reageren. De marktverkenningen scoren blijkbaar op dat punt goed. Er wordt bijvoorbeeld ten volle erkend dat voor Gent een doorgedreven diversificatie absoluut noodzakelijk is voor een verdere expansie. Hoewel de strategie van Zeebrugge om de voorhaven duidelijk te profileren als een containerhaven, nog altijd een delicaat 'pijnpunt' blijft, is er in de commissie toch wel voldoende consensus om die uitbouw te ondersteunen. Ook de vrij snelle uitbouw van nieuwe containerfaciliteiten op de Schelde (rekening houdend met de huidige plannen voor de derde Scheldeterminaal-West) lijkt algemeen aanvaard.

Er is ook nauwelijks discussie over de bijdrage die voorgestelde projecten hebben in de door de havens vooropgezette strategie. Met andere woorden: de uitvoering van een voorgesteld project is de *conditio sine qua non* om de havens toe te laten deze strategie uit te voeren. In de meeste projecten werd dat in de kosten-batenanalyse als volgt vertaald. Zonder de uitvoering van het voorgestelde project zal de verdere groei van de overslag voor de betrokken deelsectoren (of voor de totale havenoverslag) volledig stilvallen, omwille van capaciteitsbeperkingen. Andere volwaardige mogelijkheden (waarvoor ook nog investeringen moeten gebeuren) kunnen daarvoor geen (eventueel goedkopere) oplossing bieden. Achteraf bezien blijken voor reeds afgewerkte of nu aan te vatten projecten de oorspronkelijk vooropgezette 'capaciteitsgrenzen' op verre na nog niet bereikt te zijn. Bij de beslissing over de bouw van de Flanders Containerterminal in de Zeebrugse voorhaven werd een maximale capaciteit

van 180.000 containers vooropgezet op de OCZ-terminal (Ocean Container Zeebrugge). Op dit ogenblik worden er ongeveer 100.000 containers (op jaarbasis) behandeld. Voor de marktsegmenten waarop het Verrebroekdok mikt werd in de Antwerpse haven een maximale capaciteit aangenomen van 55 miljoen ton. Een benaderende berekening geeft aan dat voor 1994 de betrokken overslag uitkomt op ongeveer 45 tot 46 miljoen ton. Voor de Gentse haven werd aangenomen dat zonder het Kluizendok de expansie zal worden beperkt tot 27,1 miljoen ton. De overslag voor 1995 komt uit op 21,7 miljoen ton (overigens wel een scherpe daling in vergelijking met 1994). Voor de nu in aanbouw zijnde Noordzeeterminal in Antwerpen werd niet uitgegaan van een zo scherpe capaciteitsgrens. Daarbij werd aangenomen (aan de hand van twee scenario's) dat hoe dan ook zonder de bouw van een nieuwe terminal Antwerpen nog verdere expansiemogelijkheden heeft voor containeroverslag, meer in het bijzonder achter de sluizen. In de praktijk is dat ook bevestigd door de bijzonder expansieve groei van de containeroverslag in Antwerpen.

Ondertussen wordt het echter duidelijk dat containercapaciteit achter de sluizen niet meer opgewassen is tegen de scherpe concurrentie inzake containertrafiek, waardoor de bouw van een derde Scheldeterminal met de dag dringender wordt. Deze vaststellingen hoeven niet per definitie afbreuk te doen aan het belang van andere voorgestelde projecten. De vooropgezette capaciteitsgrenzen zijn meestal een veel te ruwe benadering van de reële marktsituaties: capaciteiten die omwille van technische kenmerken niet meer in aanmerking komen voor de concurrentie, de capaciteit van de ene onderneming heeft geen of weinig betekenis voor andere ondernemingen (waarbij in belangrijke mate de concessiepolitiek van de havenbesturen een rol kan spelen). Cruciaal is de vraag of stabilisering van overslag – zelfs op een niveau dat heel wat lager ligt dan theoretisch vooropgezet – niet op de eerste plaats veroorzaakt is precies door de afwezigheid van nieuwe infrastructuur. Deze vaststellingen relativeren echter wel voor een stuk de 'hoogdringendheid' die de havenprojecten meestal meekrijgen⁶.

Als er weinig discussie is over de commerciële strategieën die de havens vooropzetten en over het belang van het betrokken project daarbij, is er wel heel wat meer terughoudendheid over de slaagkansen ervan. Naarmate de havens mikken op nieuwe marktsegmenten (en dus niet of weinig kunnen terugvallen op een autonome groei bij gelijkblijvend marktaandeel) verhoogt uiteraard het risico op tegenvallende rendabiliteit. Op dat vlak heeft de beleidsvoorbereiding van havenprojecten weinig vooruitgang geboekt. Een grondig inzicht in de factoren die de *reële slaagkansen* van de projecten bepalen en aanleiding kunnen zijn tot het aangeven van prioriteiten is achterwege gebleven. Hoogstens zijn daarbij een aantal hypothesen onderzocht die enige indicatie geven over de risico's die met het voorgestelde project gepaard gaan. Het is echter hoofdzakelijk bij hypothesen gebleven, die de besluitvormer dikwijls de mist insturen.

Deze vaststelling is voor de havencommissie wel aanleiding geweest om het debat over havenprojecten over een andere boeg te gooien. Daarbij is uitgegaan van de gedachte dat hoe dan ook een definitief uitsluitsel over de haalbaarheid van de vooropgezette prognoses onmogelijk is. De reden hiervoor is heel

⁶ Nochtans benadrukken alle kosten-batenanalyses het verlies aan baten (en de vermindering van de opbrengstratio) bij uitstel van het project met één jaar. De verklaring is heel eenvoudig. Steevast wordt dit verlies berekend bij ongewijzigde prognoses. De effecten van uitstel zouden er heel anders uitzien als bijvoorbeeld rekening wordt gehouden met minder gunstige verwachtingen op korte termijn. Uitstel zou in dat geval leiden tot grotere rendabiliteit.

eenvoudig: havenbesturen – al dan niet in samenspraak met privé-bedrijven – opereren in een bijzonder concurrentiële markt. Dat blijkt op dit ogenblik het meest voor de containeractiviteiten, maar geldt ook in meer of mindere mate voor andere marktsegmenten. Deze concurrentie geldt niet uitsluitend - hoewel men dat graag zo voorstelt en zou wensen - buitenlandse havens. Projecten worden dan niet in de eerste plaats geconcipeerd om de expansie van de markt te volgen, maar om binnen de grenzen van de verwachte groei een maximaal marktaandeel te verwerven. De bouw van nieuwe moderne terminals wordt de *marketing strategy* bij uitstek⁷. Capaciteitsbeperkingen spelen in de analyses een rol, maar hebben uiteindelijk een eerder beperkte betekenis. Geconfronteerd met deze situatie zijn er uiteindelijk twee wegen te bewandelen.

- a. Op het centrale niveau (Vlaams gewest) moeten beslissingen worden genomen over de marktstrategie die de Vlaamse havens (globaal) zullen volgen en over welke investeringen in welke haven daarvoor nodig zijn. Wellicht is dergelijke strategie slechts mogelijk als men overgaat tot de oprichting van een soort *autonome havenholding* die binnen (eventueel door de regering vastgelegde) rendabiliteitseisen beslissingen neemt over commerciële havenprojecten (bouwen van kaaimuren).
- b. Op het lokale niveau blijven de commerciële strategieën het domein van de plaatselijke autonome havenautoriteiten (zo mogelijk in samenspraak met de privé-bedrijven). Zij worden geacht het best de haalbaarheid van hun projecten te kunnen inschatten, op voorwaarde dat zij voor de infrastructuur (zogenaamde uitrustingsinfrastructuur, voorbeeld: kaaimuren) een nog grotere financiële verantwoordelijkheid dragen.

In de havencommissie is – ook in het licht van standpunten die ingenomen werden over de beheersstructuur van de havens – gekozen voor de tweede formule. Dat is zelfs nader uitgewerkt in een concreet voorstel (juni 1994), waarbij een deel van de gewestelijke overheidstussenkomst voor zogenaamde commerciële projecten voorwaardelijk werd gemaakt (met andere woorden: afhankelijk van de verwezenlijking van een aantal voorwaarden, zoals ook gebruikelijk is bij de investeringssteun die privé-ondernemingen krijgen in het kader van de expansiewetgeving)⁸.

Dit voorstel is enkel onderschreven door de sociale partners in de commissie. De havenbesturen zelf – overigens onder uiteenlopende argumenten – hebben het voorstel verworpen, hetzij om principiële redenen (financiële haalbaarheid, gevaar voor een sluipende privatisering), hetzij om praktische redenen (onmogelijkheid om controleerbare voorwaarden voor de investeringssteun uit te werken).

In dezelfde zin heeft de commissie in een recent advies over de uitbouw van containercapaciteiten in Zeebrugge en Antwerpen (28 september 1995, als antwoord op een bijkomende vraag van de minister over het 'gewijzigde Wielingendok' in de haven van Zeebrugge) een door de meeste waarnemers onderschat nieuw standpunt ingenomen. In deze nota werd immers gesteld dat

⁷ In een artikel voor de *International Conference Ports of Europe* (1995) trekt G. De Monie fel van leer tegen het 'overcapacity syndrome': 'Port competition in North Western Europe is presently fiercer than ever. It can safely be stated to have reached a dangerous level of irritability as a result of the snowball effect that each subsequent investment decision by one port or operator has had on the other'.

⁸ Aanbeveling van de Vlaamse havencommissie over de voorbereiding van het haveninvesteringsbeleid in de toekomst: een nieuw concept, zie jaarverslag 1994, p. 51-61.

het gewest slechts verder steun kan verlenen aan de concurrentiële strategieën van havenbesturen en terminaloperators indien zowel door havenbesturen als door de privé-operatoren voldoende waarborgen voorafgaand aan de definitieve beslissing worden gegeven. Basis van dit standpunt was de vaststelling dat 'met de nu reeds operationele en in aanbouw zijnde capaciteit de plannen van de havenbesturen de capaciteit voor containeroverslag tegen 1999 verhogen met 75%'.

In zijn beleidsbrief verwijst de minister uitdrukkelijk naar de aanbeveling van juni 1994 'als een goede uitgangsbasis voor verdere besprekingen' over de financiering van commerciële projecten. Daarnaast heeft de Vlaamse regering bij haar septemberverklaring over de begroting 1996 even expliciet de mogelijkheid van een *zeehavenschap* gelanceerd.

Het debat over de besluitvorming en financiering van commerciële havenprojecten is onvermijdelijk aangetrokken. De richting waarin het uitgaat staat nog open.

4. Het belang van de havens in de Vlaamse economie

De afgelopen jaren is vanuit de sector in toenemende mate het sociaal-economische belang van de havens benadrukt. De stroom aan gegevens daarover moet de overheid ervan overtuigen dat zeehavens 'de motor' bij uitstek zijn van een toekomstgerichte economische politiek voor ons gewest. Deze acties hebben gaandeweg meer en meer succes. Misschien komt dat nog niet voldoende tot uiting in termen van stijgende overheidsbudgetten, waar het uiteindelijk voor de sector wel om te doen is. Doch, meer dan tot nu toe het geval is klinkt op het niveau van de regering de boodschap door onder termen als 'speerpuntfunctie'. De nadruk op de 'toegevoegde waarde van maritieme activiteiten' staat niet alleen in Vlaanderen sterk in de belangstelling. Ook de Nederlandse havens benadrukken dit in hun 'concurrentie met andere infrastructurele projecten'⁹.

In het kader van deze zienswijze staan drie zaken voorop:

- a. het gewicht van de havens voor de nationale en de Vlaamse economie (aandeel in de bruto toegevoegde waarde, aandeel in de werkgelegenheid, en in termen van investeringen); meer in het bijzonder wordt ook belang gehecht aan wat de 'terugvloei' naar de overheid genoemd wordt;
- b. het belang van de havens in de zogenaamde 'clustervorming', waarbij zij een motorfunctie kunnen uitoefenen ten aanzien van andere sectoren;
- c. de acties en initiatieven die moeten ontwikkeld worden om de bijdrage (a) en (b) voor de toekomst te bestendigen en te versterken.

De verzameling van relevante gegevens onder (a) en (b) is natuurlijk zeer belangrijk. De kern van het debat ligt evenwel bij (c). Want de resultaten van diverse analyses zijn niet direct zo eenduidig. Voor een belangrijk stuk is dat het gevolg van de vrij uiteenlopende manier waarop de toegevoegde waarde van

⁹ Nederlands Economisch Instituut: *Toegevoegde Waarde van maritieme activiteiten in Nederlandse zeehavens* in opdracht van NHR, 1993

de havensector wordt gemeten. Er is in eerste instantie de Economische Impactstudie (EIS), uitgevoerd in opdracht van het departement Leefmilieu en Infrastructuur, waarvan de resultaten geactualiseerd zijn tot en met 1992. De toegevoegde waarde wordt gemeten voor het geheel van de havensector¹⁰. Daarnaast zijn er voor de havens van Antwerpen en Gent door de Nationale Bank (NBB) grotendeels vergelijkbare studies beschikbaar¹¹.

Voor Zeebrugge zijn geen officiële gegevens beschikbaar. Door toepassing van sommige sleutels uit de overige havens kan bij benadering een raming gemaakt worden van de behaalde toegevoegde waarde. Voor Oostende werd naar aanleiding van het renovatieprogramma een niet verder geactualiseerde EIS opgemaakt. Verder zijn er nog analyses uitgevoerd door prof. Allaert, voor de zogenaamde MIDA'S (*maritime industrial development areas*). En ten slotte verwijzen we voor de volledigheid naar het reeds geciteerde onderzoek in opdracht van het Nederlandse ministerie van Verkeer en Waterstaat, waarin de toegevoegde waarde van de havenregio's in de Hamburg-Le Havre-range wordt geanalyseerd voor de periode 1980 - 1990.

De verschillen vloeien voor een belangrijk deel voort uit de zeer uiteenlopende definities die men gebruikt voor de afbakening van de 'maritieme sector'. In de EIS-rapporten wordt de maritieme sector beperkt tot de havenactiviteiten in de strikte betekenis, de 'specifieke diensten die de werking van de havens zelf verzekeren', met inbegrip van de havenbesturen. De 'maritieme sector' in de studies van de NBB is veel ruimer. Naast de eigenlijke 'havengebonden diensten' (waarin dan ook nog de rederijen zijn opgenomen en in de analyses voor de haven van Gent afzonderlijk ondernemingen voor het wegvervoer gevestigd in het havengebied) krijgt de havengebonden industrie een zeer zwaar gewicht. Daarnaast zijn voor de publieke sector ook nog de diensten van de federale overheid, het gewest en de NMBS opgenomen.

De terugvloei naar de overheid wordt in de studies van de NBB ruim gemeten (weliswaar op benaderende wijze), meer in het bijzonder met inbegrip van betaalde BTW, douanerechten, accijnzen en diverse heffingen¹².

Ten slotte beperkt de berekening van de NBB zich tot de toegevoegde waarde en werkgelegenheid in de maritieme sector zelf. In de EIS wordt bovendien rekening gehouden met de zogenaamde 'indirecte toegevoegde waarde' die ontstaat in de ondernemingen die leveren aan de havensector.

De resultaten verschillen dan ook enorm en zijn nauwelijks vergelijkbaar. Niettemin kunnen enkele zeer algemene trends worden opgetekend die zeer toonaangevend zijn voor het toekomstig beleid. Een aantal gegevens worden hieronder samengevat (zie de tabellen 1 - 3). Naast toegevoegde waarde wordt ook gerefereerd naar de werkgelegenheid. De cijfers moeten met de nodige omzichtigheid geïnterpreteerd worden. De NBB raamt de werkgelegenheid - meer in het bijzonder voor de overslagactiviteiten - op basis van het aantal personeelsleden opgenomen in de jaarrekeningen. Het contingent havenarbeiders wordt als dusdanig niet meegeteld. Omdat niet alle ondernemingen op dezelfde manier de ingezette arbeid opnemen in hun jaarrekeningen, geven deze cijfers een vertekend beeld. Hetzelfde geldt voor de EIS.

De EIS raamt de totale directe toegevoegde waarde in de Vlaamse

¹⁰ PRC (Policy Research Corporation): *Een economische impactstudie voor de vervoersector: actualisatie 1994*, december 1994

¹¹ Voor Antwerpen voor de periode 1985 - 1993, met voorlopige resultaten voor 1994. Voor Gent voor de periode 1985 - 1992.

¹² In een eigen studie heeft het Gentse havenbedrijf (maart 1995) deze terugvloei - uitgesplitst naar de stad Gent en de centrale overheid - vergeleken met de investeringsinspanningen en exploitatiebijdragen van deze overheden.

havensector op bijna 60 miljard frank in 1992. Dat is uitgesproken veel minder dan wat de afzonderlijke studies van de NBB en de havenbesturen meten: ongeveer 326 miljard frank (Antwerpen en Gent te samen in 1992 verhoogd met een raming gemaakt door de Zeebrugse haven ten belope van 28,7 miljard). Daarin is evenwel de industrie bijzonder sterk vertegenwoordigd. Voor Antwerpen en Gent komt dat op respectievelijk 139 miljard en 64 miljard (of 62,5% en 85,7%). Wanneer we de gegevens van de NBB enkel beperken tot de havengebonden diensten, blijkt er nog een aanzienlijk verschil. De cijfers stemmen meer overeen als we de EIS-resultaten vergelijken met wat in de tabellen voor Antwerpen en Gent is opgenomen onder de havenoverslag (te samen 44,5 miljard, nog aan te vullen met de toegevoegde waarde van de havenbesturen zelf, voor Zeebrugge niet afzonderlijk beschikbaar).

Hoe dan ook, er is duidelijk behoefte aan meer overeenstemming in de metingen van enerzijds het gewestelijke niveau en anderzijds de lokale havengemeenschappen. De studies van de NBB tonen wel overduidelijk het gewicht aan van de industrie, niet alleen in toegevoegde waarde, maar ook in werkgelegenheid en investeringsvolume.

Interessanter zijn wellicht de indexen voor een aantal parameters. We plaatsen die parameters tegenover de evolutie van de maritieme overslag. In de gegevens van de NBB lichten we daarom uit de havengebonden diensten die sectoren die het meest met havenoverslag verbonden zijn. Ook hier zijn de resultaten op verre na niet gelijklopend. Volgens de EIS is de reële toegevoegde waarde in de havensector tussen 1987 en 1992 toegenomen met 16%, bij een stijging van de overslag met ongeveer 20%. Al bij al blijkt de evolutie van de toegevoegde waarde volgens deze gegevens vrij goed in de pas te blijven met die van de maritieme overslag. De werkgelegenheid daarentegen zou over dezelfde periode slechts met iets meer dan 2% toegenomen zijn. Deze resultaten staan echter lijnrecht tegenover die van andere studies. In het onderzoeksrapport uitgevoerd in opdracht van het Nederlandse ministerie van Verkeer en Waterstaat noteert het studiebureau Bartels voor een aantal havens forse reële dalingen van de toegevoegde waarde over de periode 1980 - 1990. Enkel de havens van Zeebrugge, Bremen en Duinkerken zouden in die periode een toename hebben gekend.

Uit de studies van de NBB blijkt in elk geval ook voor de havengebonden diensten een uitgesproken andere ontwikkeling dan de maritieme overslag. In Antwerpen is tussen 1985 en 1992 de overslag met ruim 20% toegenomen, de reële toegevoegde waarde in de havengebonden diensten met amper iets meer dan 2%. In de sectoren 'scheepsagenten en expediteurs, goederenbehandelaars' is de ontwikkeling nog frappanter: een daling van de reële toegevoegde waarde met bijna 5%. De cijfers voor 1993 (met overigens ook een fel tegenvallende maritieme overslag) verscherpen deze analyse nog.

In elk geval zijn de resultaten voor Gent van een iets andere orde: tegenover een daling van de maritieme overslag met bijna 6% staat een toename van de reële toegevoegde waarde in de havengebonden diensten met 9% (voor de sectoren scheepsagenten en expediteurs, goederenbehandelaars) is dat 4,5%. Feitelijk zijn dat toch wel opmerkelijke resultaten.

De werkgelegenheid vertoont in Antwerpen een duidelijk neerwaartse trend.

In de havengebonden diensten mag dat geraamd worden op een 10% over de periode 1985 - 1992. Opnieuw is in de haven van Gent de evolutie anders: 12% meer tewerkstelling in de havengebonden diensten (9% voor scheepsagenten en expediteurs, goederenbehandelaars) ondanks een toch wel forse achteruitgang van de overslag.

In Zeebrugge mag rekening worden gehouden met een vrij forse toename van de werkgelegenheid in de havengebonden bedrijvigheid. Voor 1993 wordt die geraamd op 6.400 eenheden (met daarnaast nog een 5.600 arbeidsplaatsen in de havenzone die niet direct als havengebonden kunnen beschouwd worden).

Eén en ander vergt duidelijk meer analyse om een voor het havenbeleid – en de rol van de havenontwikkeling in de sociaal-economische ontwikkeling – bruikbare verklaring te leveren.

5. Conclusie

Gemeten aan het marktaandeel blijken de Vlaamse havens (in hun geheel genomen) vrij goed te hebben gescoord in de afgelopen 15 jaar. Naar overslag gemeten is de haven van Gent wat achterop gebleven in de meest recente jaren. Dat in Antwerpen en Gent evoluties van maritieme overslag en reële toegevoegde waarde in de havengebonden diensten een andere richting uitgaan, verdient meer dan bijzondere aandacht.

Men mag hieruit wel concluderen dat blijkbaar de Vlaamse havens vrij gepast hebben ingespeeld op de marktontwikkelingen in de afgelopen jaren. Daarmee hebben zij voldaan aan een criterium dat in het havenbeleid meer en meer naar voor wordt geschoven: de afstemming op de markt.

Vanaf het einde van de jaren tachtig zijn – ondanks de vele klachten over een beperkt havenbudget – belangrijke beslissingen getroffen over de verdere uitbouw van onze havens met bijkomende overslagcapaciteit. Voor sommige projecten gaat het nog over een principiële beslissing, waarvoor de uitvoering nog op zich zal laten wachten. Voor andere (zoals de derde Scheldeterminaal in Antwerpen) zal op relatief korte termijn de besluitvorming starten.

Daarmee is in feite reeds de beslissing gevallen over een bijzonder substantiële uitbreiding van de haveninfrastructuur. Daarmee is ook een groot deel van de havenstrategie van het Vlaamse gewest 'gebetonneerd'. Stuk voor stuk zijn of worden deze projecten beslist op grond van vrij optimistische prognoses, waardoor een voldoende rendabiliteit gegarandeerd wordt.

Meer algemene prognoses ondersteunen die verwachtingen eigenlijk slechts gedeeltelijk. In het bijzonder wijzen ze aan dat de groei zich feitelijk zeer geconcentreerd op enkele marktsegmenten zal voordoen. Een recente nota van de Vlaamse havencommissie verwacht voor de periode 1994 - 2005 een groei van ongeveer 50 miljoen ton in de Vlaamse havens: containeroverslag zou daarvan bijna 70% uitmaken; inclusief de ro/ro-overslag in het kanaalverkeer wordt dit 87%. Gegeven de capaciteitsuitbreidingen die in het vooruitzicht zijn gesteld kan deze concentratie niet zonder gevolgen blijven voor de benutting van de totale havencapaciteit. Nieuwe, moderne terminals zullen uiteraard vrij vlot worden bezet. De druk voor de operators om over de meest moderne terminals te beschikken, is immers zeer groot.

Uitvoering van alle vooropgezette activiteiten is nu aan de orde. Een verstandige havenstrategie zal zich daar moeten op richten, zonder een flexibele uitvoering van de besliste infrastructuur uit het oog te verliezen. We komen daarmee op het domein van het concessiebeleid. Het is blijkbaar een nog niet opgeloste vraag waar de verantwoordelijkheid voor deze 'marktgerichte uitvoering' ligt. In de havencommissie overweegt de stelling dat deze verantwoordelijkheid bij de lokale havenbesturen ligt, met daaraan onvermijdelijk gekoppeld een grotere financiële verantwoordelijkheid. Wel heeft de commissie in een recent advies over de containeruitbouw er duidelijk op aangedrongen dat het gewest bij verdere investeringen over meer harde waarborgen moet beschikken voor de te verwachten overslag (zowel van havenbesturen als van de privé-sector). Een recente beslissing van de Vlaamse regering om de mogelijkheden van een havenschap te onderzoeken, wijzen dan weer in de richting van een meer centraal uitgewerkte marktstrategie. Een klare beslissing op korte termijn is daarover nodig.

Belangrijke capaciteitsuitbreidingen zijn dus niet per definitie een garantie voor meer overslagactiviteiten. In dat verband is het nodig de aandacht van de Vlaamse overheid te vestigen, zowel op de problematiek van de maritieme toegankelijkheid als van de achterlandverbindingen voor onze havens.

Tabel 1: PRC-studie voor de totale havensector (geactualiseerde versie 1994)¹³

toegevoegde waarde 1992 (in miljarden frank)	103,7
direct (idem)	59,6
indirect (idem)	44,1
directe toegevoegde waarde 1987 - 1992 (1987 = 100)	141,2
reële groei (BNP-deflator)	116,0
directe werkgelegenheid 1992	22.267
directe werkgelegenheid 1987 - 1992 (1987 = 100)	102,4
overslag 1987 - 1992 Vlaamse havens (1987 = 100)	120,3

¹³ Bron: PRC (Policy Research Corporation) + eigen berekeningen

Tabel 2: NBB-ramingen voor de periode 1985 - 1993 voor de haven van Antwerpen¹⁴

toegevoegde waarde (in miljarden frank, werkelijke prijzen)	havengebonden diensten		industrie	publieke sector	totaal
	totaal	havenover- slag ¹⁵			
1985	56,6	33,4	86,8	10,5	153,9
1992	71,8	39,5	139,2	11,8	222,8
1993	71,2	39,6	130,4	11,9	213,5
1985 - 1992 (reëel) ¹⁶	102,29	95,48			
1985 - 1993 (reëel) ¹⁶	97,42	91,96			
werkgelegenheid					
1985	25.809	17.931	37.344	8.177	71.330
1992	23.668	15.732	33.545	6.290	63.503
1993	22.711	14.896	31.565	5.943	60.219
1985 - 1992	91,70	87,74			
1985 - 1993	88,00	83,07			
overslag (1985 = 100)					
1985 - 1992	120,15				
1985 - 1993	118,10				

Tabel 3: NBB-ramingen voor de periode 1985 - 1992 voor de haven van Gent¹⁷

toegevoegde waarde (in miljarden frank, werkelijke prijzen)	havengebonden diensten		industrie	publieke sector	totaal
	totaal	havenover- slag ¹⁸			
1985	6,4	3,9	45,5	1,6	53,5
1992	8,7	5,0	63,7	1,9	74,4
1985 - 1992 (reëel) ¹⁹	109,2	104,6			
werkgelegenheid					
1985	2.988	1.493	21.071	1.109	25.167
1992	3.348	1.624	22.358	1.053	26.759
1985 - 1992	112,05	108,77			
overslag (1985 = 100)					
1985 - 1992	94,07				

¹⁴ Bron: NBB + eigen berekeningen

¹⁵ Scheepsagenten en expediteurs, goederenbehandelaars

¹⁶ Op basis van de BNP-deflator

¹⁷ Bron: NBB + eigen berekeningen

¹⁸ Scheepsagenten en expediteurs, goederenbehandelaars

¹⁹ Op basis van de BNP-deflator

Europese vervoersintegratie, in het bijzonder:

Externe kosten en het Citizens' Network

Prof. dr. mr. J.G.W. Simons

Ten geleide

Aan de vooravond van de Intergouvernementele Conferentie zou stilgestaan kunnen worden bij veranderingen op vervoersgebied die deze geplande wijziging van het Verdrag van Maastricht zou kunnen behelzen. De verwachting is evenwel dat er geen specifieke vervoerspunten op tafel zullen komen, wat niet wil zeggen dat het vervoer van de te bespreken onderwerpen geen invloed zal ondervinden: nieuwe structuren die mede verband houden met de uitbreiding van de Unie-Gemeenschap met Centraal- en Oosteuropese landen, eventueel meer bevoegdheden voor het Europees Parlement, door de hoognodige vereenvoudiging van de besluitvormingsprocedures tussen Raad en Parlement. De verwachting is dat deze conferentie minstens één jaar gaat duren, zodat er nog genoeg gelegenheid zal zijn om de saillante vervoerspunten te vermelden.

Nee, deze keer gaan we in op een tweetal interessante discussiestukken, zogenaamde Groenboeken van de Europese Commissie. Een daarvan bestond bij het schrijven van deze rubriek nog niet in het Nederlands, vandaar de titel *Towards fair and efficient pricing in Transport* met de ondertitel *Policy options for internalising the external costs of transport in the European Union*, in het spraakgebruik meestal 'externe kosten' genoemd. De ander is het *Groenboek over het Citizens' Network, de verwezenlijking van de mogelijkheden van het Openbaar Personen Vervoer in Europa*.

Beide zijn belangrijke documenten. De eerste geeft de lang verwachte inzichten op deze moeilijke materie en de tweede betreft een voor de Europese Commissie nieuw onderwerp. Beide Groenboeken komen derhalve in de volgende paragraaf aan bod.

Hier zij nog, de traditie in ere houdend om vermeldenswaardige algemene bijzonderheden op te nemen in het 'Ten geleide', vermeld dat begin maart in navolging van Nederland door Duitsland als eerste van de grote landen met Amerika een *Open Skies*-Verdrag is gesloten. Dit is het vermelden waard omdat er nu uitzicht komt op de grootst mogelijke liberalisatie op bilaterale basis (hoe paradoxaal dat ook klinkt) tussen en in Europa en Amerika, zonder dat de Europese Commissie daarvoor een gemeenschappelijke inspanning heeft geleverd in de luchtvaartonderhandelingen van de Europese lidstaten met de Verenigde Staten. Al eerder bereikten een aantal kleinere landen iets dergelijks.

Bij deze liberalisatie horen, al dan niet via *codesharing*, ook de vijfde-vrijheidsrechten, dat wil zeggen de mogelijkheid om tussen luchthavens binnen de Unie c.q. de Verenigde Staten te vliegen. Als nu alle landen werkelijk zo'n *Open Skies*-Verdrag hebben gesloten, is dan ook ineens het probleem opgelost van de onderlinge verdeling tussen de lidstaten indien er een *Open Skies*-Verdrag van de Europese Unie met de Verenigde Staten zou zijn geweest. We kunnen ons dan ook afvragen of er nog zo fel moet worden gestreden voor de exclusieve

onderhandelingsbevoegdheid van de Europese Commissie. Dit luchtvaartvoorbeeld, indien er bewaarheid wordt wat boven is gesteld, geeft aan dat soms gemeenschappelijke regelingen boven reeds eerder uitgevaardigde liberalisatiebasisregelingen soms zelfs niet meer hoeven om hetzelfde gewenste resultaat te bereiken. In de Raadszitting van Vervoer van 7 en 8 december 1995 werd nog gedebatteerd over de toegevoegde waarde van een communautaire aanpak vergeleken met de bovengeschilderde bilaterale aanpak. De Europese Commissie zal het zwaar krijgen om nog een toegevoegde waarde in deze daadwerkelijk aan te tonen.

Het Citizens' Network

Dit is een opmerkelijk beleidsdocument over een onderwerp – het openbaar personenvervoer – dat voor de eerste keer door de Europese Commissie wordt behandeld. De Commissie blijft echter bescheiden en stelt in haar samenvatting dat het geen soort blauwdruk is omdat, indachtig het subsidiariteitsbeginsel, de beslissingen moeten worden genomen door die instanties die dicht bij de gebruikers van de aangeboden diensten staan. Tevens worden in het personenvervoer de maatregelen op lokaal, regionaal of nationaal vlak genomen. Maar de Europese Unie kan volgens de Commissie informatie verschaffen, stimuleren en mogelijkheden creëren alsmede die elementen van het bestaand beleid die een effect hebben op het openbaar vervoer, verbeteren in combinatie met een meer doelgericht optreden. Deze belangstelling vloeit voort uit een aantal oorzaken.

- De mobiliteit maakt in Europa een explosieve groei door waarvan het einde nog lang niet in zicht is. Deze groei komt hoofdzakelijk voor rekening van het autoverkeer dat 75% van de afgelegde reizigers kilometers voor haar rekening neemt. Tegelijkertijd blijkt de bestaande weginfrastructuur ontoereikend om deze groei op te vangen.
- Hierdoor slibben de verstedelijkte gebieden langzamerhand dicht en dat heeft funeste gevolgen voor de sociaal-economische ontwikkeling van Europa. Een recente OECD-studie wijst uit dat de congestiekosten in Europa 2% van het Europees Bruto Nationaal Produkt (GDP) bedragen, wat neerkomt op 120 miljard Ecu per jaar. Dit is vier keer zoveel dan wat wordt uitgegeven aan het openbaar vervoer in de Europese Unie.
- De transportsector in zijn totaliteit maakt 7,5% uit van het GDP en verschaft direct werk aan 8,5 miljoen mensen.
- De genoemde groei van de mobiliteit leidt tot een substantiële bijdrage aan de milieuverontreiniging in Europa.

De Commissie suggereert – met inachtneming van de nationale verantwoordelijkheden – voor de Europese Unie beleid op de volgende terreinen, zo vat R.E. Hegger, secretaris bij de Raad van Advies voor Verkeer en Waterstaat, samen:

- Verspreiding van praktische kennis door databanken, en opstelling van streefwaarden over bijvoorbeeld milieuverontreiniging, reistijdverkortings en verhoging van de bezettingsgraad.

- Afstemming van prioriteiten in onderzoek en ontwikkeling op de behoeften van de reiziger.
- Vergroting van de effectiviteit van EU-instrumenten:
 - stimulering van projecten die lokale netwerken koppelen aan transeuropese netwerken;
 - stimulering van regionale vervoersprojecten die de sociaal-economische ontwikkeling van bepaalde regio's bevorderen;
 - instrumenten van energiebeleid inzetten;
 - informatie en telecommunicatie; creëren van een structuur voor informatie en telecommunicatie die het openbaar vervoer toegankelijker maken (informatie-, betaal- en vervoersmanagementsystemen).
- Modernisering van het wettelijk kader; door openbare aanbesteding moet een beheerste vorm van concurrentie mogelijk worden.
- Verbetering van de normen wat betreft van gehandicapten, technische harmonisatie van materieel en milieu (emissies, lucht, geluid).

De Commissie ziet het als haar taak op deze terreinen informatie te verschaffen, te stimuleren en mogelijkheden te creëren. Behalve op de bevordering van het openbaar vervoer richt de Commissie zich ook op de ontmoediging van het autogebruik naar plaats en tijd. De Commissie denkt daarbij aan fiscale en fysieke maatregelen. Zij verwijst naar het hierna te bespreken Groenboek met nu wel een in het Nederlands vertaalde titel: *Naar billijke en efficiënte tarieven* over de beleidsopties inzake verrekening van de externe kosten. We zullen evenwel

zien dat de vergelijking niet op gaat omdat daarin niet zoals in dit Groenboek met zoveel woorden staat dat als de gebruikers van het vervoer een groter aandeel in de werkelijke kosten van verontreiniging, ongelukken en infrastructuur voor hun rekening nemen, dat dan het gebruik van de particuliere auto's in stedelijke gebieden met verkeersopstoppen wordt afgeremd.

Wat echter bij dit soort samenvattingen, zelfs bij die van de Commissie zelf, nooit tot uiting komt is de schat aan gegevens die in dergelijke Groenboeken wordt opgenomen; niet alleen in de tekst, die nu zelfs ook met beelden 'uit het leven gegrepen', dus een aantal praktijkvoorbeelden is verlevendigd, maar vooral in de bijlagen. Zo komt in de laatste tabel naar voren wat de terugverdienpercentages van de stedelijke openbaar vervoerssystemen in de diverse hoofdsteden (wel Frankfurt in plaats van Bonn) de afgelopen acht jaar waren. Alleen Rome en Luxemburg doen het nog slechter dan Amsterdam met 25%, terwijl Brussel een middenmoter is; uitschieter is Dublin met 96%, maar waarop, naar ik heb begrepen nogal wat af te dingen valt in verband met de voetnoot dat dit terugverdienpercentage enerzijds alleen de bedrijfskosten betreft en anderzijds de inkomsten slechts afkomstig zijn uit de verkoop van vervoersbewijzen. Dit initiatief van de Commissie verdient een positief onthaal omdat zij hiermee een kader op Europees vlak biedt om deskundigheid en ervaring in te schakelen, bijvoorbeeld door een Citizens' Network Forum teneinde de meerwaarde van de voorgestelde maatregelen te overwegen en te beoordelen. Een ieder wordt overigens

opgeroepen om voor eind juli opmerkingen bij het Groenboek te plaatsen, met name de lidstaten, de Raad, het Europees Parlement, het Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's.

Externe kosten

Met deze kernwoorden doelen we op het in december verschenen Groenboek van de Europese Commissie met de Engelse titel *Towards fair and efficient pricing in Transport* en de duidelijkere ondertitel *Policy options for internalising the external costs of transport in the European Union*.

Uitgangspunt voor de Europese Commissie is dat het vervoersbeleid op een tweesprong staat. Enerzijds is het vervoer van cruciale betekenis voor de verdere economische groei van Europa; anderzijds leidt de groei van met name het wegverkeer tot een overbelasting van infrastructuur en milieu, zodanig dat het verkeer niet meer duurzaam zal zijn. Er moet dus naar maatregelen worden gezocht die de groei beteugelen zonder de essentiële functie van het transport aan te tasten.

Hiervoor kunnen wettelijke maatregelen worden uitgevaardigd, bijvoorbeeld emissienormen voor voertuigen, maar een directere invloed zou kunnen uitgaan van die prijsmaatregelen, die aanleiding geven tot een verandering van keuze van vervoerswijze. Daarbij komt dat ook al in juni 1995 de 'top' in Cannes had gevraagd naar maatregelen, die een eerlijke concurrentie tussen de vervoerstakken zouden opleveren. Naast het huidige beleid van infrastructuurinvesteringen, bevordering van intermodale vervoerssystemen, transeuropese transportnetwerken, mededinging en

onderzoeks- en ontwikkelingsactiviteiten, gaat het Groenboek in op de prijssystemen bij het vervoer om te kijken hoe gebruikers en aanbieders een aansporing kunnen krijgen om hun vervoersgedrag bij te stellen.

Uitdrukkelijk wordt gesteld dat het niet de bedoeling is de transportkosten op zich te verhogen; het doel is congestie, ongevallen en milieuproblemen tegen te gaan. Als de werkelijke kosten van het vervoer, dat wil dus zeggen de individuele contractprijs en de door derden of maatschappij betaalde kosten, als een geheel worden beschouwd, dan is er een aanzet tot daling. Met name de doorbelasting van de zogenaamde externe kosten van het verkeer, dat zijn dan de kosten die nu niet aan de verkeersdeelnemer in rekening worden gebracht, wordt uitgebreid geanalyseerd. Immers volgens een OECD-raming bedragen deze kosten zo'n 5% van het Bruto Europees Produkt (BEP). Infrastructuur en congestiekosten (2% BEP); kosten van verkeersongevallen (1,5% BEP), kosten van luchtverontreiniging en geluidsoverlast (ten minste 0,6% BEP), wat neerkomt op zo'n 550 miljard gulden per jaar waarvan 90% moet worden toegerekend aan het wegverkeer. Om die reden beperkt het Groenboek zich in wezen dan ook tot de wegverkeerssector.

Het rapport analyseert en kwantificeert deze kosten en stelt vervolgens vast dat deze kosten veelal niet of maar ten dele direct worden doorbelast aan de veroorzaker c.q. de weggebruiker. Commissaris Kinnock stelt nu voor dit wel te gaan doen met behulp van de volgende maatregelen:

- fiscale belasting van zware voertuigen in het wegtransport alsmede elektronische inning van heffingen per km gebruikte infrastructuur naar rato van de asbelasting;
- tolwegen in congestiegevoelige gebieden;
- gedifferentieerde brandstofaccijnzen gerelateerd aan de kwaliteit van de gebruikte brandstof;
- gedifferentieerde motorrijtuigenbelasting in overeenstemming met de voertuigkarakteristieken;
- gedifferentieerde heffingen voor vliegtuiglandingen en het gebruik van de spoorweginfrastructuur;
- verbetering van de informatieverstrekking over de veiligheid van de verschillende transportmodaliteiten.

Onderstreept wordt, daar de kosten verschillen in tijd, ruimte en naar de voor het transport gebruikte vervoerstechniek, dat er, naast objectiviteit, een grote differentiatie nodig is. Ten volle rekening houdend met lokale omstandigheden, zullen nu al landelijke of perifere regio's reeds met een juiste prijs zitten. Ook transparantie is belangrijk ten einde de relatie tussen de heffingen en kosten te laten zien, en niet de indruk te wekken dat er alleen maar belastinginkomsten worden verhoogd, maar dat juist de prijs, signalen afgeeft om congestie, ongevallen en milieuvervuiling tegen te gaan. Met het elektronisch 'rekening rijden', zoals dat in Nederland heet, zal een en ander in de toekomst mogelijk zijn, zij het dat dat nog wel een tiental jaren zal duren. Het gaat er nu om de belastingstructuur en de heffingsystemen op een juiste manier te formuleren, te structureren en in te

stellen. Daarbij hoeft niet te worden gewacht tot alles bekend is, maar zal al vast in fases begonnen kunnen worden. Iedere vooruitgang zou immers al bijdragen tot versteviging van de Europese concurrentiekracht.

Door de daardoor veroorzaakte reductie van congestie-, wachttijd-, luchtvervuilings-, gezondheidskosten verminderen de maatschappelijke lasten. Mochten er desondanks toch hogere transportkosten optreden, dan dienen door verlaging van andere belastingen en heffingen de winsten toch in de economie terecht te komen. Met zo'n systeem wordt ook nauwer de relatie van de heffingen met de infrastructuurkosten aangehaald. Het kan niet alleen de herstel- en onderhoudskosten verlagen, maar het zou zelfs ook privé-kapitaal kunnen mobiliseren voor de aanleg van infrastructuur. Het is dus ook een middel om het *public private partnership* te introduceren en de vraag naar overheidsbudgetten te verminderen.

Dat de Commissie haast heeft blijkt, onder andere, uit het idee om in 1996 al voorstellen te doen, waarbij met name genoemd wordt belastingen op zware wegvoertuigen en een milieukader voor het vervoer. Maar wat ook besloten zal worden, het zal zijn tijd nemen om het vervoerssysteem in Europa te laten aanpassen aan de nieuwe inzichten die uit de discussie over het Groenboek kunnen voortvloeien. Voor de discussie nodigt de Commissie dezelfde instanties uit die al zijn opgesomd bij het Groenboek over het Openbaar Personenvervoer. Ten slotte geldt ook hier dat de bijlagen zeer verhelderend zijn, met name de laatste bijlage die studies behandelt die nog moeten worden ondernomen of waar al een begin mee is gemaakt.

Deze Annex laat zien dat er nog veel onderzocht moet worden, niet alleen voor wat ik zou willen noemen uitwerkingsthema's maar zelfs ook strategiekeuzes.

De verleiding is groot om nu al commentaar te gaan geven op het Groenboek; de kwestie van de externe kosten is echter te serieus en ook te genuanceerd om hier snel af te doen. Bijna dertig jaar geleden raakte ik in Europees verband ook al verzeild in deze discussie. De stand van zaken van het wetenschappelijk onderzoek en de technische mogelijkheden waren toen veel minder gevorderd dan nu. De discussie zelf verzandde, maar wel werd het wegvervoer onderworpen aan hogere belastingen in de vorm van vaste kosten.

Het heeft de verdeling van de modal split niet kunnen veranderen, integendeel zelfs. Het marktaandeel van spoor en binnenvaart is fors teruggelopen. Beleidsmatig zal ook nu vermeden moeten worden dat er op arbitraire wijze kostenverhogingen voor een of meer vervoerstakken gecreëerd wordt. Het vervoerssysteem is te complex om te veronderstellen dat met *second best*-oplossingen, die een faire prijsstelling in het vervoer als axioma stellen en niet creëren, niet weer misgeschoten zal worden. Vermeden moet worden dat de politieke daden (de ministers van

Financiën van de lidstaten zien de financiële spoorwegbui al hangen) uit de pas gaan lopen met de onderzoekswaarden. Er is dan geen sprake meer van uitgebalanceerde systemen en taakstellend beleid, maar van struikroverpolitiek.

Hoe onvoorzichtig was het dan ook dat al zo kort na het uitkomen van het Groenboek een werkdocument de wereld werd ingestuurd om het Eurovignet – nu de richtlijn toch aangepast moet worden – ten minste te gaan verdubbelen, soms zelfs te verdrievoudigen. Voeg daar nog bij dat een maximum bedrag van 2,5 Ecu per kilometer voor tolwegen aan de orde kan komen, dan blijft van de oprechtheid en geloofwaardigheid van de uitgangspunten in het Groenboek niet veel meer over. De aansluiting tussen heffing en de feitelijke marginale gebruikskosten is verdwenen (geen objectiviteit), terwijl het onderscheid in de hoogte van de heffing staatkundig en niet fysiek geografisch bepaald zal worden (geen differentiatie). Aan doorzichtigheid van de prijsstelling valt al helemaal niet meer te denken (geen transparantie). En dit waren toch de drie hoofdpunten om een faire en efficiënte prijsstelling en eerlijke concurrentie tussen de vervoerstakken mee te creëren.

Kostenverschuivingen door herziening wegenbeheer

E.N. Verburg¹

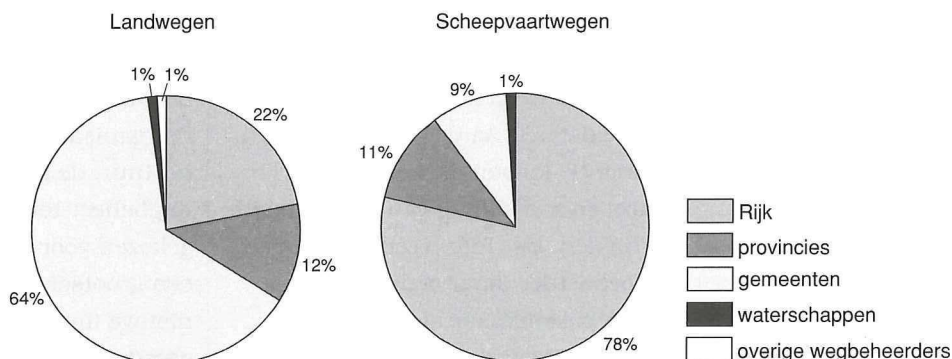
De zorg voor het wegen- en vaarwegennet is een taak van de overheid. Verschillende overheden treden hierbij als beheerder op. De totale uitgaven voor landwegen beliepen in 1993 bijna 9,4 miljard gulden. Aan vaarwegen werd bijna 1 miljard uitgegeven. Door uitbreiding van het wegennet, toename van de verkeersintensiteit, prijsstijgingen en

dergelijke nemen de uitgaven jaarlijks toe. De uitgaven voor landwegen en scheepvaartwegen stegen in 1993 met respectievelijk 4 en 7 procent.

De uitgaven per wegbeheerder laten zowel stijgingen als dalingen zien. Dit wordt onder andere veroorzaakt door de invoering van de Wet Herverdeling Wegenbeheer, waarbij een aantal wegen een andere beheerder heeft gekregen.

Tabel 1: Uitgaven voor land- en binnenschaapvaartwegen, in miljoenen guldens

	1985	1990	1991	1992	1993
Landwegen					
investeringsuitgaven	2.724	2.856	2.815	2.821	2.914
onderhoud en exploitatie	2.749	3.032	3.132	3.278	3.359
verkeerspolitie	1.307	1.436	1.528	1.610	1.737
subtotaal	6.780	7.324	7.476	7.710	8.010
kapitaallasten	1.230	1.182	1.222	1.305	1.376
totaal	8.010	8.506	8.698	9.015	9.386
Binnenscheepvaartwegen					
investeringsuitgaven	109	237	278	281	293
onderhoud en exploitatie	386	458	470	505	543
politie te water	70	78	80	88	92
subtotaal	565	773	827	874	927
kapitaallasten	42	37	37	34	34
totaal	606	810	864	908	961



Figuur 1: Uitgaven voor land- en scheepvaartwegen naar wegbeheerder

Landwegen

Het verharde wegennet is in 1993 gegroeid van 105.800 tot 106.800

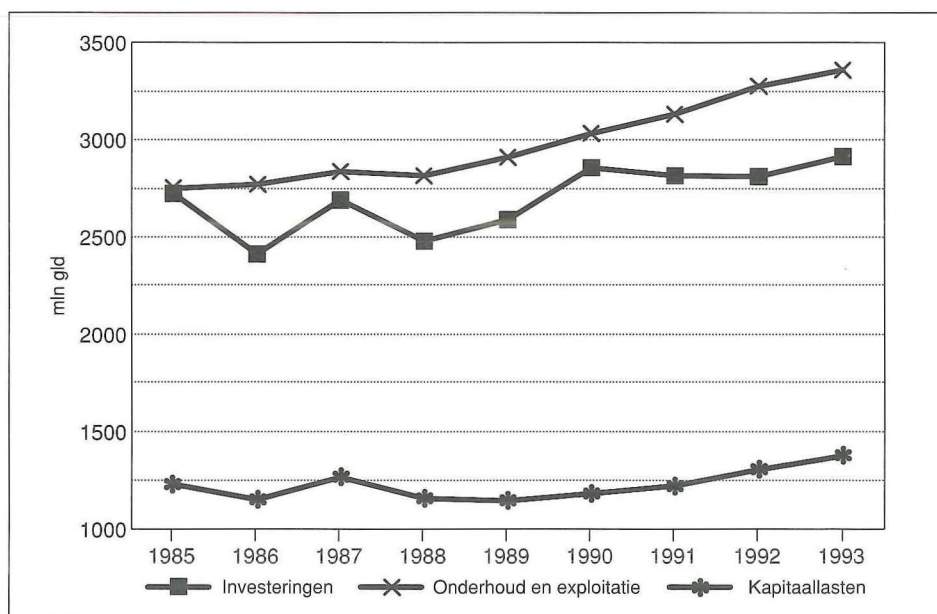
kilometer. Deze groei van ongeveer 1 procent komt overeen met de gemiddelde groei van de afgelopen

¹ De auteur is statistisch medewerker bij de sector Overheid van de divisie Kwartaire Sector en leefsituatie van het CBS te Voorburg.

jaren. De aard van de wegen loopt sterk uiteen. Naast ruim 2000 kilometer autosnelweg kent ons land zo'n 13.000 km onverharde weg. Van het verharde wegennet ligt ongeveer 56.600 km buiten de bebouwde kom.

De gestage groei van de uitgaven wordt zowel in de kosten van onderhoud en exploitatie als in de kapitaallasten (rente en afschrijvingen) weerspiegeld. De afvlakking van de investeringen in de

twee voorgaande jaren is tot staan gebracht. De investeringen stijgen met 3,7 procent tot ruim 2,9 miljard. De uitgaven voor onderhoud en exploitatie nemen toe met 2,5 procent. De kapitaallasten stijgen met 5,4 procent tot bijna 1,4 miljard. Overigens brengt het door het rijk gehanteerde boekhoudsysteem met zich mee dat zij geen kapitaallasten over investeringen berekent.



Figuur 2: Uitgaven voor landwegen, in miljoenen guldens

Wet Herverdeling Wegenbeheer

De zorg voor de openbare land- en scheepvaartwegen is een overheidstaak. Aanleg, onderhoud en exploitatie komen dan ook vrijwel geheel voor rekening van verschillende overheden. Het Rijk treedt zelf op als wegbeheerder maar stelt daarnaast gelden beschikbaar aan de lagere overheden voor de uitgaven aan exploitatie en onderhoud en voor kapitaallasten. Al geruime tijd werden pogingen gedaan om de verdelingsmethode, zoals die (voor landwegen) is vastgelegd in de Wet

Uitkering Wegen, te herzien.

Daarnaast kwam in politieke discussies, onder andere over de reorganisatie van het binnenlands bestuur, de ordening van het wegbeheer ter sprake. Ten slotte is gekozen voor een aanpak, waarbij in een grootscheepse operatie zowel een nieuwe financieringsmethode als een geordende verdeling van het wegenbeheer zou worden gerealiseerd. Het sluitstuk van deze operatie werd gevormd door de invoering van de Wet Herverdeling Wegenbeheer per 1 januari 1993. In grote lijnen betekent

dit dat het rijk alleen zorg draagt voor een net van hoofdverbindingswegen, de provincies voor een net van interlokale wegen en de gemeenten voor de overige wegen. In de drie westelijke provincies wordt echter een zeer groot deel van de wegen buiten de bebouwde kom beheerd door waterschappen en is de organisatie van deze waterschappen daarop toegesneden. In de wet is daarom voor de genoemde provincies een afwijkende ordening opgenomen.

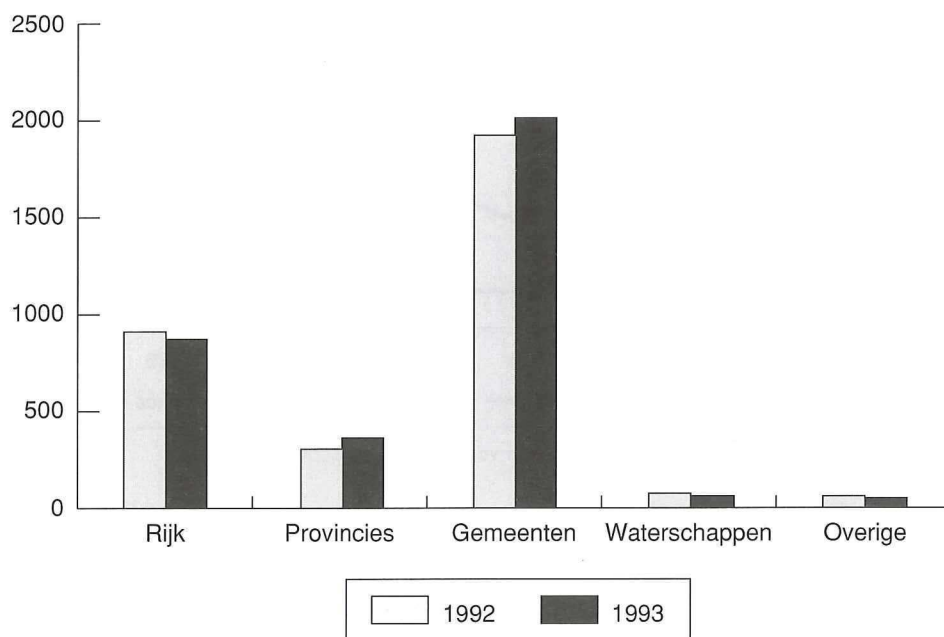
Gevolgen voor de wegbeheerders

Als gevolg van de invoering is een groot aantal wegen op 1 januari 1993 aan een nieuwe beheerder overgedragen. Het verband tussen de kostenontwikkeling en de herverdelingsoperatie is niet (steeds) duidelijk omdat ook andere factoren invloed op het uitgavenpatroon kunnen hebben. Het algemene beeld - stijgingen van de lopende uitgaven bij provincies en gemeenten, dalingen bij

de overige wegbeheerders - strookt met het beeld dat uit de plannen naar voren komt.

Verhoudingsgewijs zijn de gevolgen voor de waterschappen en de overige wegbeheerders (wegschappen, bruggen, tunnels en veren) het meest opvallend. Zowel de uitgaven voor onderhoud en exploitatie als de kapitaallasten dalen scherp. Ook de onderhoudsuitgaven van het rijk dalen. Hiertegenover zien we een stijging van de lopende uitgaven bij gemeenten en provincies. Hoewel het bij de gemeenten met ruim 100 miljoen om een fors bedrag gaat, is de stijging in procenten echter te gering om zonder meer te verklaren als toename van het wegenbestand.

Bij de investeringen door de verschillende wegbeheerders is geen verband met de nieuwe wet zichtbaar. Dit ligt ook voor de hand als men bedenkt dat de wet alleen betrekking heeft op de overdracht van bestaande wegvakken.



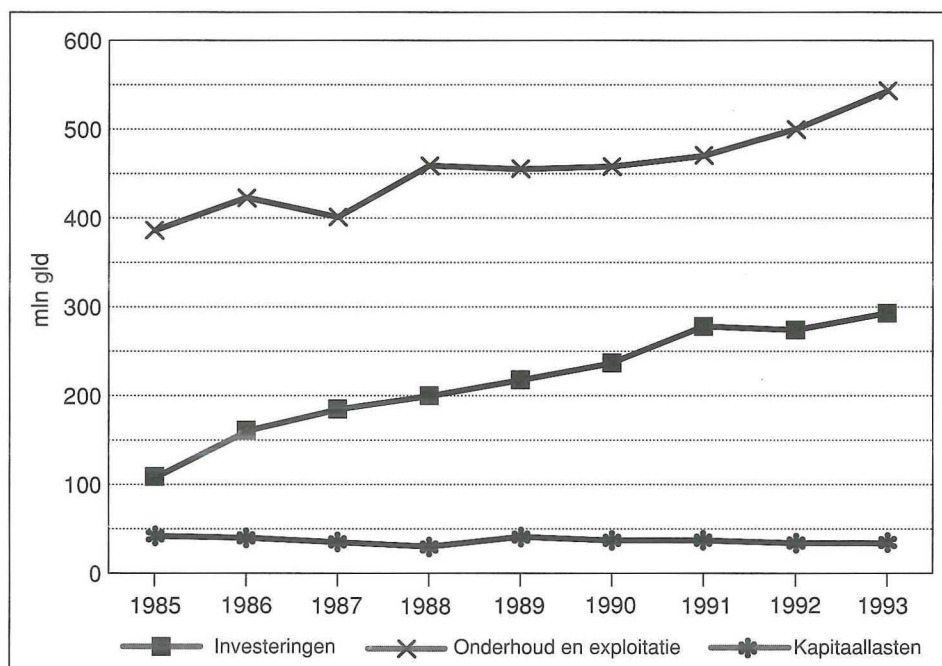
Figuur 3: Uitgaven voor onderhoud en exploitatie

Vaarwegen

Het vaarwegennet van ons land is de laatste jaren in lengte noch bevaarbaarheid gewijzigd. De totale lengte bedraagt ruim vijfduizend kilometer. Hiervan wordt zo'n 3700 kilometer gevormd door kanalen. Rivieren en vaargeulen in meren completeren het net. De onderhouds- en exploitatie-uitgaven voor vaarwegen vertonen in 1992 en 1993 een vrij sterke stijging. Dit wordt met name veroorzaakt door hogere uitgaven van het rijk, verreweg de grootste vaarwegbeheerder. De hogere uitgaven zijn nodig voor het wegwerken van achterstallig onderhoud en doordat stringenter naleving van de milieuwetgeving

hogere kosten meebrengt. Daarnaast zijn enkele bruggen op grond van de herverdelingsoperatie van het wegenbeheer overgebracht naar het vaarwegenbeheer. De totale uitgaven bedragen in 1993 961 miljoen, waarvan 754 miljoen rechtstreeks voor rekening van het Rijk komt. Daarnaast worden vaarwegen beheerd door provincies, gemeenten en – in geringe mate – door waterschappen.

Met uitzondering van het Rijk fluctueren de uitgaven door vaarwegbeheerders sterk. Dit valt te verklaren uit het feit dat het om relatief kleine bedragen gaat, waarbij individuele onderhouds- of investeringsprojecten een merkbare invloed op de totalen kunnen hebben.



Figuur 4: Uitgaven voor (binnen-)scheepvaartwegen

Verkeerstoezicht

Het verkeerstoezicht wordt zowel op het land als te water uitgeoefend door de politie. Door de reorganisatie

die (ook hier) gaande is kunnen de gepresenteerde cijfers echter slechts als globale ramingen beschouwd worden.

Tabel 2: Specificatie van de uitgaven voor landwegen per wegbeheerder, in miljoenen guldens

	rijk	provin- cies	gemeenten	water- schappen	overige wegbe- heerders	totaal
investeringen						
1985	678	261	1707	34	44	2724
1990	884	248	1674	36	13	2856
1991	798	253	1709	41	13	2815
1992	705	254	1795	44	13	2811
1993	795	244	1843	28	4	2914
onderhoud en exploitatie						
1985	653	253	1736	49	58	2749
1990	873	289	1748	68	55	3032
1991	858	296	1851	73	55	3132
1992	911	305	1923	75	61	3275
1993	872	362	2013	61	50	3359
verkeerspolitie						
1985	328		979			1307
1990	362		1074			1436
1991	376		1152			1528
1992	392		1218			1610
1993	405		1332			1737
kapitaallasten ²						
1985		379	777	39	35	1230
1990		382	725	41	34	1182
1991		396	749	42	35	1222
1992		438	785	45	37	1305
1993		479	824	40	33	1376
totaal						
1985	1659	893	5199	122	137	8010
1990	2119	919	5221	145	102	8506
1991	2033	945	5461	156	103	8698
1992	2009	997	5721	165	110	9002
1993	2073	1085	6012	129	87	9386

² Bij het Rijk worden over de investeringen geen kapitaallasten berekend.

Tabel 3: Specificatie van de uitgaven voor (binnen-)scheepvaartwegen per wegbeheerder, in miljoenen guldens

	rijk	provin- cies	gemeenten	water- schappen	overige wegbe- heerders	totaal
investeringen						
1985	58	28	22	1	-	109
1990	202	20	13	1	-	237
1991	234	23	20	1	-	278
1992	243	21	9	2	-	274
1993	256	17	16	4	-	293
onderhoud en exploitatie						
1985	299	60	25	2	-	386
1990	350	70	34	4	-	458
1991	364	70	34	2	-	470
1992	382	80	34	4	-	500
1993	433	74	31	4	-	543
politie te water						
1985	49		21		-	70
1990	55		23		-	78
1991	55		25		-	80
1992	62		26		-	88
1993	64		28		-	92
kapitaallasten³						
1985		20	21	1	-	42
1990		18	17	1	-	37
1991		22	14	1	-	37
1992		19	14	1	-	34
1993		19	14	1	-	34
totaal						
1985	406	107	89	4	-	606
1990	608	108	88	7	-	810
1991	652	114	93	4	-	864
1992	687	120	83	6	-	896
1993	754	110	89	8	-	961

³ Bij het Rijk worden over de investeringen geen kapitaallasten berekend.

Kosten en financiering van het Nederlandse verkeers- en vervoerbeleid:

SVV-II na vijf jaar

Prof. dr. H. de Groot¹

1. Inleiding

De kosten van transportinfrastructuur (wegen, spoorlijnen, bruggen, vaarwegen) worden grotendeels uit de algemene middelen van de overheid betaald. Daarnaast draagt de overheid bij aan de exploitatiekosten van het openbaar vervoer en in beperkte mate aan de exploitatie of de investeringen op andere terreinen, zoals regionale luchthavens en scheepvaart.

De laatste jaren is er toenemende aandacht voor goede infrastructuur als een voorwaarde voor verdere economische ontwikkeling, waarmee groeiende overheidsuitgaven zijn gemoeid. Anderzijds wil de overheid zich tot haar kerntaken beperken en vermindert mede om die reden exploitatiesubsidies, ook op het gebied van verkeer en vervoer. Door de noodzakelijke sanering van de openbare financiën zijn de budgettaire mogelijkheden van de rijksoverheid hoe dan ook beperkt: de spanning tussen kosten en financiering is groot. Na een korte blik op de uitgaven in de laatste tien jaar (paragraaf 2) analyseert deze bijdrage de ruim vijf jaar geleden geraamde kosten en financiering van het tweede Structuurschema Verkeer en Vervoer (SVV-II)² en confronteert deze met de huidige inzichten (paragrafen 3 en 4). Het artikel sluit in paragraaf 5 af met enkele conclusies.

2. Rijksuitgaven voor verkeer en waterstaat 1983-1993

De rijksuitgaven voor verkeer en waterstaat nemen na een jarenlange daling sinds 1989 weer toe. *Figuur 1* laat het verloop zien van de gerealiseerde, reële uitgaven voor Verkeer en Waterstaat tussen 1983 en 1993. Dit betreffen de uitgaven op het begrotingshoofdstuk Verkeer en Waterstaat en de begrotingen van het Mobiliteits- en Rijkswegenfonds (vanaf 1994 opgenomen in het Infrastructuurfonds), maar exclusief uitgaven voor PTT (in 1990 geprivatiseerd) en de uitgaven krachtens de Wet Uitkering Wegen (vanaf 1993 opgenomen in het Provinciefonds).

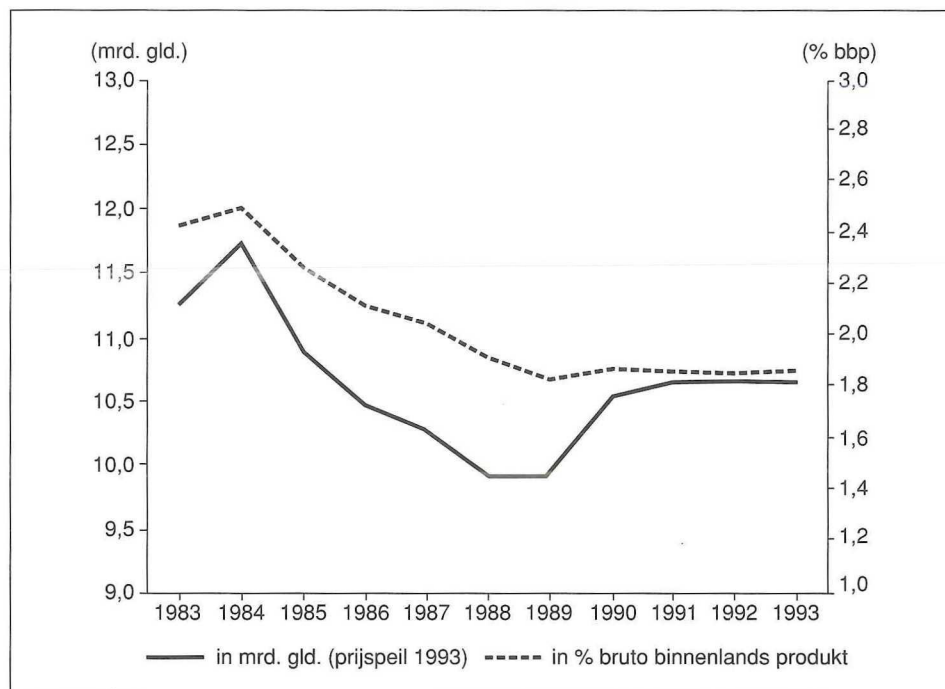
De reële uitgaven voor verkeer en waterstaat liggen in 1993 ongeveer 5 procent lager dan in 1983. Vanaf 1989 nemen de uitgaven weer toe. In 1993 beliepen de uitgaven ruim 10 miljard gulden. De grootste posten waren dat jaar de uitgaven voor infrastructuur (ruim 4 miljard) en de subsidies voor openbaar vervoer en goederenvervoer (eveneens ruim 4 miljard). Uitgedrukt als percentage van het bruto binnenlands product (bbp) zijn de totale uitgaven verminderd van ruim 2,4 in 1983 tot bijna 1,9 in 1993. De infrastructuuruitgaven van het Rijk beliepen in 1993 circa 0,8 procent bbp. Nederland liet tot het eind van de jaren tachtig een snellere daling van investeringen in transportinfrastructuur zien dan andere Europese landen, terwijl die investeringen in verhouding tot het

¹ De auteur is directeur van het Instituut voor Onderzoek van Overheidsuitgaven en bijzonder hoogleraar openbare financiën van lagere overheden aan de Katholieke Universiteit Brabant.

² Tweede Kamer 1989-1990

nationaal produkt aan het eind van die periode ook onder het Europese gemiddelde lagen³. De aanzienlijke stijging van de uitgaven na 1989 is vooral toe te schrijven aan toenemende uitgaven voor weg- en

railinfrastructuur. Die toeneming vindt overigens ook in het buitenland plaats; het is niet duidelijk hoe de huidige Nederlandse positie op dit punt is.



Figuur 1: Uitgaven voor verkeer en waterstaat, 1983-1993

3. Kosten en financiering van het SVV-II

De uitgangspunten van het huidige verkeers- en vervoerbeleid zijn voor een belangrijk deel vastgelegd in het SVV-II. Centraal staan leefbaarheid en bereikbaarheid. Onder leefbaarheid moet vooral de vermindering van luchtverontreiniging en geluidshinder door het verkeer en vermindering van de verkeersonveiligheid worden verstaan. Bereikbaarheid betekent dat het vervoer van personen en goederen op efficiënte wijze kan plaats vinden. Dit is een belangrijke voorwaarde voor economische groei. Om deze doelen te bereiken zijn verschillende maatregelen voorzien. Van belang zijn vooral maatregelen gericht op verschuiving van de *modal-split* in de

richting van meer milieuvriendelijke modaliteiten (zoals trein en scheepvaart), waarmee ook het wegverkeer kan worden ontlast, en maatregelen die de groei van de totale mobiliteit beperken. De maatregelen omvatten aanleg en verbetering van infrastructuur (wegennet, Rail 21), prijsbeleid (accijnsverhogingen en afspraken over minimaal gelijk oplopende variabele kosten van auto en openbaar vervoer), parkeerbeleid, voorlichting enzovoort. Er wordt in het SVV-II weinig aandacht besteed aan kosten en financiering: de financiële paragraaf beslaat slechts enkele bladzijden in een document van vele honderden pagina's. De belangrijkste gegevens staan in *tabel 1*.

³ Van Gent & Rietveld 1992

Tabel 1: Gecumuleerde uitgaven en financiering SVV-II tot 2010 (miljarden guldens, prijzen 1990)⁴

type uitgaven	benodigd tot 2010	beschikbaar tot 2010	waarvan EU, private financiering	na 2010
<i>openbaar vervoer</i>				
railinfrastructuur	14,7	14,0	-	0,7
infra stads- en streekvervoer	6,5	6,2	-	0,3
bedrijfsvervoer	2,0	2,0	-	-
HSL	2,7	2,7	1,5	-
exploitatiebijdragen	83,0	83,0	-	-
<i>hoofdwegennet</i>				
aanleg	16,3	13,3	-	3,0
tunnels	2,0	2,0	2,0	-
onderhoud	17,2	17,2	-	-
benutting	2,1	2,1	-	-
<i>vaarwegen</i>				
aanleg	4,0	4,0	-	-
onderhoud	6,3	6,3	-	-
<i>rail goederenvervoer</i>				
Betuwelijn	2,3	2,3	1,3	-
R'dam - achterland	1,4	1,4	-	-
exploitatiebijdragen	1,4	1,4	-	-
<i>verkeersveiligheid</i>	2,8	2,8	-	-
stedelijk verkeer	2,1	1,3	-	0,8
stimulering	1,6	1,3	-	0,3
onderzoek	1,0	1,0	-	-
<i>totaal</i>	167,4	162,3	4,8	5,1

Tabel 1 laat zien welke beslag de exploitatiesubsidies op de totale middelen leggen: gecumuleerd over de periode 1990-2010 beslaan zij circa de helft van de totale uitgaven. Ook in 1990 werd al een tekort van 5 miljard aan middelen bij uitvoering van het SVV-II voorzien. Daarbij is al rekening gehouden met (niet nader uitgesplitste) bedragen uit hoofde van private financiering en bijdragen van de Europese Unie van circa 5 miljard gulden. Sinds het verschijnen van SVV-II is een aantal beleidswijzigingen opgetreden. In het voetspoor van de commissie-Wijffels heeft het kabinet besloten om de exploitatiebijdragen aan NS tot nul af te bouwen in het jaar 2000, afgezien van mogelijke contracten voor het instandhouden

van onrendabele lijnen. Daarvoor in de plaats neemt de rijksoverheid de verantwoordelijkheid over voor aanleg en onderhoud van de infrastructuur. Per saldo nemen de uitgaven van de overheid nog toe als gevolg van de voorgenomen extra investeringen in railinfrastructuur. Voor het stads- en streekvervoer zijn vergelijkbare voornemens ontwikkeld, zoals het verhogen van de kostendeckingsgraad tot circa 50 procent.

4. Recente ramingen

Voor een recent beeld van kosten en financiering van het verkeers- en vervoerbeleid kan worden gebruik gemaakt van de gegevens bij de begrotingen 1995 en 1996 van het ministerie van Verkeer en Waterstaat⁵.

⁴ Bron: Tweede Kamer 1989-1990

⁵ Tweede Kamer 1994-1995a

Die begroting moet in samenhang worden gezien met die van het Infrastructuurfonds. Dat laatste fonds, ingesteld in 1994, vervangt het Rijkswegenfonds en het Mobiliteitsfonds. Vanuit het Infrastructuurfonds worden vrijwel alle overheidsuitgaven voor transportinfrastructuur bekostigd. Het fonds wordt gevoed door andere begrotingen, inclusief het Fonds Economische Structuurversterking. Het Meerjarenprogramma Infrastructuur en Transport 1995-1999 (MIT) biedt inzicht in de meerjarige programma-uitgaven voor verkeer en vervoer, deels ook voor de periode 2000-2009.⁶ Het bij de begroting 1996 aangeboden MIT 1996-2000 biedt helaas geen informatie over de jaren ná 2000.

Opvallend is dat in de periode 1996-2000 de voor onderlinge overdrachten gecorrigeerde uitgaven van het ministerie van Verkeer en Waterstaat, het Infrastructuurfonds en het Fonds Economische Structuurversterking vrijwel gelijk blijven. De uitgaven van het Infrastructuurfonds nemen daarentegen met circa 2 procent per jaar toe, ruwweg in de pas met de geraamde groei van het nationaal inkomen. De uitgavendaling op andere terreinen dan transportinfrastructuur hangt vooral samen met de vermindering van exploitatiesubsidies aan het openbaar vervoer en lagere uitgaven voor waterbouwkundige werken (onder meer door het gereed komen van de stormvloedkering in de Nieuwe Waterweg). Overigens zou de ingeboekte daling van exploitatiesubsidies aan het openbaar vervoer wel eens minder kunnen zijn dan thans wordt voorzien. Verschillende analyses laten zien dat

vaak te rooskleurige uitgangspunten worden gehanteerd voor vervoersprognoses en economische haalbaarheid⁷. Bovendien is de politieke druk om minder rendabele activiteiten (toch) te subsidiëren onverminderd groot, zoals de discussie rond de verzelfstandiging van NS leert.

Op basis van het MIT 1995-1999 kan een globaal beeld voor een *langere* periode (1990-2010) worden geconstrueerd, althans wat betreft de bijdragen van het Rijk voor de *aanleg* van infrastructuur (zie tabel 2). Daarbij is ook gebruik gemaakt van de ramingen uit het SVV-II voor de periode 1991-1995, omgerekend in prijzen 1994. In het MIT 1995-1999 zijn voor de periode 2005-2009 op onderdelen pm posten opgenomen. Sinds het MIT 1995-1999 zijn de geraamde kosten voor de Betuwelijn met 0,9 miljard gestegen, vooral als gevolg van de aan de Tweede Kamer toegezegde aanpassingen. Opvallend is dat blijkens het MIT 1996-2000 de geraamde rijksbijdrage *niet* is verhoogd. Kennelijk wordt uitgegaan van (nog) meer financiering uit andere bronnen, zoals private financiering en EU-bijdragen.

De uitkomsten in de tabellen 1 en 2 kunnen in beginsel worden vergeleken, mits rekening wordt gehouden met de (globaal geraamde) prijsstijging tussen 1990 en 1994 van circa 20 procent in de grond-, weg- en waterbouw. Enkele conclusies kunnen worden getrokken.

De volgens het MIT 1995-1999 beschikbare middelen voor aanleg van *hoofdwegen* zijn circa 2 miljard gulden *lager* dan geraamd in het SVV-II. Overigens werd in het SVV tot 2010 al een tekort aan middelen voor wegeaanleg van circa 3 miljard gulden (prijzen 1990) voorzien. Voor

⁶ Tweede Kamer 1994-1995b

⁷ Boneschansker & De Groot 1994

Tabel 2: Geraamde rijksuitgaven voor aanleg infrastructuur tot 2010 (miljarden guldens, prijzen 1994)⁸

type	totaal 1995-2009	totaal 1990-2009
aanleg hoofdwegen	9,9	14,0
aanleg vaarwegen	2,3	3,7
aanleg spoorwegen	19,5 + pm	23,9 + pm
- waarvan Betuweroute	4,9 (totale kosten 8,2)	
- waarvan HSL	4,4 (totale kosten 6,0)	
regionale infrastructuur:		
stedelijke wegen	1,0 + pm	1,6 + pm
stads- en streekvervoer	5,6 + pm	7,1 + pm
vervoerregio's	0,1 + pm	0,1 + pm

een deel wordt de lagere raming veroorzaakt door de overheveling van middelen bestemd voor aanleg (en onderhoud) naar 'benutting': verkeersgeleiding en andere maatregelen moeten het gebruik van de bestaande infrastructuur verbeteren.

Ook voor de *vaarwegen* worden thans de beschikbare middelen circa een miljard *lager* geraamd. Deels is ook hier sprake van overheveling, in dit geval van aanleg naar onderhoud.

Voor de aanleg van *spoorwegen* is daarentegen circa 4 miljard *meer* beschikbaar (exclusief pm-posten) dan in het SVV-II nog werd voorzien. Opvallend is de bijstelling van de uitgaven voor Betuweroute (inclusief de Havenspoorlijn, maar exclusief de noordoostaftakking) en de Hogesnelheidslijn: de totale kosten van beide projecten tezamen inclusief de recente bijstelling worden nu op circa 14,2 miljard geraamd, met rijksbedragen van circa 10,1 miljard. In 1990 bedroegen de kosten (in prijzen 1994) nog circa 6,5 miljard, met rijksbijdragen ter hoogte van 3,1 miljard⁹. Deze bijstelling naar boven, een verdubbeling voor de kosten en een verdrievoudiging van de rijksbijdragen, betekent overigens dat de ruimte voor andere spoorprojecten

is *verkleind* ten opzichte van de ramingen in het SVV-II, tenzij de nu nog pm geraamde posten voldoende extra middelen opleveren. Bovendien wordt voor beide projecten tezamen uitgegaan van niet nader aangegeven financiering door derden (EU-fondsen, private financiering, gebruikersheffingen e.a.) van in totaal 4,9 miljard gulden. Dit bedrag is aanzienlijk hoger dan de ruim 3 miljard (prijzen 1994) die nog in het SVV-II werd geraamd.

Voor de aanleg van infrastructuur voor het *stads- en streekvervoer* is op basis van het MIT 1995-1999 over de gehele periode circa 1,5 miljard gulden *meer* beschikbaar dan geraamd in het SVV-II, als wordt uitgegaan van een vergelijkbare invulling in de periode 2005-2009 als voorzien in het SVV-II (het MIT 1995-1999 voert hier nog een pm-post op). Het investeringstempo in de jaren 1995-2004 ligt in ieder geval aanzienlijk hoger dan in het SVV-II nog werd geraamd.

Voor rijksbijdragen in de aanleg van het *stedelijk wegennet* zouden ongeveer evenveel middelen beschikbaar zijn als in het SVV-II.

De per saldo sinds 1990 opgetreden beleidsintensiveringen zijn voor een belangrijk deel mogelijk

⁸ Bron: auteur op basis van Tweede Kamer 1989-1990 en 1995-1995a

⁹ Bij de ramingen voor de 'Betuwelijn' uit het SVV-II is een bedrag van 0,4 miljard uit de post 'R'dam-achterland' opgeteld om een met de kosten van de 'Betuweroute' uit het MIT 1995-1999 vergelijkbaar bedrag te verkrijgen. De noordoostelijke aftakking is niet in de kostenramingen begrepen, maar zou volgens het MIT 1995-1999 circa 5 miljard kosten.

gemaakt door de investeringsimpuls van (gecumuleerd) circa 5 miljard gulden in de periode 1994-1998 waartoe het vorige kabinet in 1993 besloot.

Bij de voorafgaande uitkomsten past de kanttekening dat private financiering van infrastructuur aanzienlijk minder voorspoedig verloopt dan bij het uitbrengen van het SVV-II nog werd verondersteld. Rekeningrijden of spitsvignetten zijn voorlopig niet aan de orde, terwijl over de bijdragen van private financiers aan grote infrastructuurprojecten grote onzekerheid bestaat. De Algemene Rekenkamer rapporteerde al kritisch over de private financiering van de Wijkertunnel en de tunnel onder de Noord¹⁰. De door het ministerie van Verkeer en Waterstaat ingestelde commissie-Hermans, die de haalbaarheid van de Betuweroute nog eens moest bekijken, kwam tot de conclusie dat private medefinanciering niet wenselijk is¹¹. Gelet op deze problemen kan worden betwijfeld of de nu voorziene, vergeleken met het SVV-II aanzienlijk verhoogde bedragen in de praktijk beschikbaar zullen komen. Als dat niet het geval is, betekent dat vertraging van projecten, verdringing van andere projecten dan wel hogere rijksbijdragen. De uitgavennormering van het huidige kabinet staat dat laatste in deze kabinetsperiode overigens niet toe.

5. Conclusies

Het verkeers- en vervoerbeleid van de rijksoverheid is de laatste jaren veranderd. De aandacht voor het verbeteren van de transportinfrastructuur, zoals wegen, spoorlijnen en vaarwegen, is toegenomen, en parallel daarmee stijgen sinds het begin van de jaren negentig de bijbehorende

overheidsuitgaven, vooral voor weg- en spoorinfrastructuur. Daartegenover staat een uitgavendaling bij de exploitatiesubsidies voor het openbaar vervoer en bij waterbouwkundige werken.

Uit een terugblik op de geraamde kosten en financiering van het in 1990 gepubliceerde SVV-II blijkt dat sindsdien de infrastructuurkosten miljarden guldens hoger worden geraamd. Dat geldt vooral voor grote spoorprojecten als de Betuweroute en de Hogesnelheidslijn, waarvan de reële kosten meer dan verdubbeld zijn. De spanning tussen nationale en lokale besluitvorming en belangen heeft daarbij ongetwijfeld een rol gespeeld. Voor een deel is de kostenstijging gecompenseerd door het beschikbaar stellen van extra rijksmiddelen, onder andere via de investeringsimpuls uit 1993. Voor een ander deel zullen wellicht andere spoorprojecten moeten worden vertraagd. Nog steeds worden - evenals in het SVV-II - relatief hoge bedragen opgevoerd uit hoofde van private financiering, inclusief gebruikersheffingen. Gelet op het sinds 1990 voortdurend opgetreden uitstel van dit soort plannen is het de vraag of de ramingen van de financiering realistisch zijn. Daarnaast zou ook de daling van exploitatiesubsidies aan het openbaar vervoer wel eens minder kunnen zijn dan thans wordt geraamd, gelet op de vaak te rooskleurige uitgangspunten voor vervoersprognoses en economische en politieke haalbaarheid.

Ten slotte kan de vraag worden gesteld of naast de aanleg en optimale benutting van transportinfrastructuur andere instrumenten niet evenzeer een bijdrage moeten en kunnen leveren aan de in het SVV-II beoogde

¹⁰ Giebels 1993

¹¹ Tweede Kamer 1994-1995c

vergroting van bereikbaarheid en leefbaarheid. Als voorbeeld kan het ruimtelijke orderingsbeleid worden genoemd, dat grote invloed heeft op de locatiekeuzen van burgers en bedrijven, en daarmee op de mobiliteit.

Al met al mag worden verwacht dat de druk op de rijksuitgaven bij handhaving van de geformuleerde doelstellingen van het verkeers- en vervoerbeleid de komende jaren nog verder zal toenemen. Zorgvuldige prioriteitsstelling en realistische ramingen van kosten en financiering van infrastructuurprojecten zijn meer dan ooit geboden.

Referenties

Boneschansker & De Groot 1994

E. Boneschansker & H. de Groot, 'Verkeer en Waterstaat'. In: H. de Groot & C.A. de Kam (red.), *Jaarboek Overheidsuitgaven 1995*. Schoonhoven 1994 (Academic Service).

Van Gent & Rietveld 1992

H.A. van Gent & P. Rietveld, 'Verkeer en Waterstaat'. In: H. de Groot & C.A. de Kam (red.), *Jaarboek Overheidsuitgaven 1992*. Schoonhoven 1993 (Academic Service).

Giebels 1993

R. Giebels, 'Private financiering van infrastructuur'. In *Openbare Uitgaven* 1993 nr. 4, blz. 161-170.

Tweede Kamer 1989-1990

Tweede Kamer, vergaderjaar 1989-1990, *Tweede Structuurschema Verkeer en Vervoer, deel d: regeringsbeslissing*, 20 922, nr. 16.

Tweede Kamer 1994-1995a

Tweede Kamer, vergaderjaar 1994-1995, *Begroting Verkeer en Waterstaat*, 23 900 XII, nr. 2.

Tweede Kamer 1994-1995b

Tweede Kamer, vergaderjaar 1994-1995, *Meerjarenprogramma Infrastructuur en Transport 1995-1999*, 23 903, nr. 2 (definitieve versie van 1 november 1994).

Tweede Kamer 1994-1995c

Tweede Kamer, vergaderjaar 1994-1995, *Betuweroute*, 22 589, nr. 66.

LIJST VAN TOT OP HEDEN VERSCHENEN THEMNUMMERS VAN HET TIJDSCHRIFT VERVOERSWETENSCHAP

Jaargang	Nummer	Onderwerp
1965	2	Problèmes de l'Infrastructure des Transports
1969	2	Honderd Jaren Akte van Mannheim
1972	extra nummer	Nationale Integrale Verkeers- en Vervoersstudie
1974	2	Zeevaart
	4	Goederenvervoer
1975	1	Tweede Nationale Luchthaven
	2	Zeevaart
	3	Verkeer, Vervoer en Ruimtelijke Ordening
	4	Rijn-Main-Donau Verbinding
1976	1	Rijn-Schelde-Verbinding
	2	Vaarwegen
	3	Ruimtelijke Ordening
	4	Beleidsinformatiesystemen voor het Goederenvervoer
1977	1	Ontwikkelingen Verkeer en Vervoer in België
	2	World Conference on Transport Research
	3	Vervoersbesluitvorming en Vervoersanalyse; Capita Selecta
1978	1	Structuurschema Verkeer en Vervoer
	3	Transport en Energietoekomst
	4	Verkeer en Vervoer in Streek en Stad; Waarheen?
1979	1	Transport in Ontwikkelingslanden
	3	Scheepvaart
	4	Openbaar Personenvervoer
1980	1	Vervoer in Crisis
	2	Vervoer en Energie
	3	Haventarief Politiek
	4	Binnenvaart
1981	1	Luchtvaart
	3/4	Vervoers- en Havenconomie: tussen Actie en Abstractie
1982	2	Transport via Buisleidingen
	3	Grensformaliteiten
	4	Logistics for Survival
1983	2	Goederenvervoerbeleid
	4	Personenvervoerbeleid
1984	2	Werken in het Vervoer
	4	Informatica en Transport
1985	2	De Economische Betekenis van het Vervoer
	3	De Ontwikkeling van de Vervoerswetenschappen
1986	2	Scheepvaart: Beleid in Beweging
	3	Gecombineerd Vervoer
	4	De Grote Operaties
1987	2	Zeehavenbeleid in België en Nederland
	3	Hoge Snelheidstreinen in Europa
	4	Ontwikkelingen in de Luchtvaart
1988	2	Strategic Informatics
	3	Interne Vervoermarkt 1992
	4	Transport problems in some developing countries

Jaargang	Nummer	Onderwerp
1989	2	Infrastructuur
	4	De visie van verladers op de Europese transportmarkt in het licht van '1992'
1990	1	Milieu en goederenvervoer
	2	Telecommunicatievoorzieningen
	3	Ontwikkelingen in de luchtvracht
	4	Verkeer en vervoer in de regio
1991	1	Tussen Oost en West
	2	Prijs en prijsbeleid
	3	Communicatie en Informatie
1992	1	Zeevaart op drift
	2	Expressevervoer
	3	De veranderende relatie tussen de overheden en het openbaar vervoer
	4	De interne markt – ook in het vervoer – voltooid
1993	2	Verkeers- en vervoersmanagement
	3	Goederenvervoer
1994	3	Transportonderzoek
	4	Zeehavens
1995	1	Rolgoed. De rol van goederenvervoer in de economie
	3	Zeehavens: moderne beleidsinstrumenten
	4	WCTR
1996	1	Vervoerseconomisch onderzoek in België

Hoe komt u in het bezit van eerder verschenen nummers?

Het Tijdschrift Vervoerswetenschap werd voor het eerst gepubliceerd in 1965. Van de meeste edities die sindsdien zijn verschenen (zie overzicht), zijn nog losse nummers leverbaar.

U kunt een of meer exemplaren van Tijdschrift Vervoerswetenschap nabestellen bij Samsom H.D. Tjeenk Willink voor de prijs van f 47,50 of Bfr. 900 incl. BTW per stuk. Stuur (kopie van) nevenstaande bon in een open envelop zonder postzegel naar:

Samsom H.D. Tjeenk Willink
Antwoordnummer 10171
2400 VB Alphen aan den Rijn

Na inzending van deze bon, ontvangt u van ons uw Tijdschrift(en) Vervoerswetenschap met een factuur en acceptgiro.

Bij vragen kunt u bellen met het redactiesecretariaat. Telefoon (0)172 - 46 67 92.

Ik wil graag de volgende exemplaren van Tijdschrift Vervoerswetenschap nagestuurd krijgen à f 47,50 of Bfr. 900 incl. BTW per stuk:

Titel	Aant.	Jaargang + nummer
.....		
.....		
.....		
.....		

Bedrijf/Organisatie:

t.a.v.:

Adres:

Postcode en plaats:

Tel.nr. overdag:

Handtekening:



Inhoud

EEN WOORD VOORAF

De redactie

7

MARKTSTRUCTUREN EN EIGENDOMSVERHOUDINGEN IN DE VERVOERSECTOR: HET SAMENSPEL TUSSEN MARKT, OVERHEID EN EIGENDOM

H. Meersman & E. Van de Voorde

23

HET PROCES VAN DE CREATIE EN DE STRUCTUUR VAN DE TOEGEVOEGDE WAARDE VAN DE BELGISCHE WEGVERVOERSECTOR: EEN ZWAAR NEGATIEF VERLOOP IN DE PERIODE 1987-1993

K. Debisschop & C. Peeters

39

DE TOEPASSING VAN KOSTEN-BATENANALYSE OP HAVENINVESTERINGEN IN BELGIË

G. Blauwens

55

HET HAVENBELEID IN VLAANDEREN: OP EEN NIEUWE ECONOMISCHE LEEST?

W. Winkelmanns & E. Poelvoorde

67

EUROPARUBRIEK

J.G.W. Simons

73

STATISTISCHE RUBRIEK

E.N. Verburg

79

AANTEKENINGENRUBRIEK

H. de Groot