

Datum : 23 juli 2003
Aan : Ministerie van Verkeer en Waterstaat (DGG, Van Bommel)

Beknopte analyse van de overslag in de Amsterdamse haven

Het ministerie van Ven W heeft het CPB om een beknopte analyse gevraagd van de ontwikkeling van de overslag in de Amsterdamse haven in de laatste jaren. De vraag is of deze ontwikkeling aanleiding geeft om het oordeel van juli 2001 over de kostenbatenanalyse (KBA) van een nieuwe grote sluis bij IJmuiden te herzien.

Hieronder wordt op deze twee vragen ingegaan. Wellicht moet de geraamde overslag van kolen iets omhoog. Daartegenover blijkt de geraamde groei van de container overslag nog altijd niet van de grond te komen. Voor de kosten batenanalyse van uitbreiding van het sluisencomplex pakt deze aanpassing van de vervoersramingen eerder negatief uit dan positief. Dat komt omdat de maatschappelijke baten van het voorkomen van wachttijden bij de overslag van bulkgoederen zoals kolen veel lager zijn dan bij containers.

De conclusie is daarom dat de gerealiseerde overslag in het perspectief van de lange termijn ontwikkelingen niet tot wezenlijke andere inzichten leiden.

1 Ontwikkeling van de goederenstromen

De overslag in de Amsterdamse haven is toegenomen van 36 miljoen ton in 1998 tot 50 miljoen ton in 2002. Dit is fors meer dan verwacht. In tabel 1 wordt de samenstelling van de overslag in 1998 en 2002 weergegeven, evenals de prognose die in de KBA werd gehanteerd voor het jaar 2020 (optimistisch scenario, Grote Sluis variant) en de nieuwe prognose van het GHA voor het jaar 2020. De vraag is of de groei incidenteel is of aan structurele factoren is toe te schrijven. Uit tabel 1 kan worden afgeleid dat vier goederengroepen het leeuwendeel van de groei voor hun rekening nemen: ruwe olie en olieproducten, kolen, agribulk en zand, grind en mineralen. Verder is op te merken dat de overslag van containers, de grootste 'groeier' volgens de lange termijn prognoses, juist een lichte daling laat zien.

Tabel 1 Overslag in 1998 en 2003 en prognoses. (mln. ton)

	1998	2002	2020 Prognose KBA ^a	2020 prognose GHA ^b
Landbouw	0,8	0,9	3,5	3,0
Agribulk	9,4	11,4	17,9	15,7
Kolen	8,7	12,1	8,6	15,0
Ruwe olie en olieproducten	8,1	14,7	12,7	18,0
Ertsen/schroot	0,6	0,8	1,1	1,5
Staal/metalen	0,6	0,5	0,3	3,7
Zand, grind, mineralen	4,2	5,2	4,2	8,0
Meststoffen	0,9	1,3	1,2	1,1
Chemische producten	1,1	1,5	0,9	1,5
Overige goederen	0,8	1,2	0,4	-
Containers	0,9	0,7	13,2	10,8
Totaal	36,1	50,3	63,9	78,3

^a KBA = kosten batenanalyse

^b GHA = Gemeentelijk Havenbedrijf Amsterdam

Ruwe olie en Olieproducten

De overslag van ruwe olie en olieproducten in Amsterdam is gestegen van 8,1 miljoen ton in 1998 tot 14,7 miljoen ton in 2002. Dit betreft voor bijna 100% olieproducten, want in Amsterdam wordt nauwelijks ruwe olie overgeslagen (ca. 0,2 miljoen ton in 2002). In Rotterdam wordt zowel ruwe olie als olieproducten overgeslagen. In 1998 werd in Rotterdam 101 miljoen ton ruwe olie overgeslagen, bestemd voor raffinaderijen in Rotterdam, Vlissingen, Duitsland en België, aan olieproducten werd 19 miljoen ton overgeslagen. In 2002 was de overslag ruwe olie tot 96 miljoen ton gedaald, terwijl de overslag olieproducten tot 35 miljoen was toegenomen.

De consumptie van olieproducten in West-Europa stagneert of neemt slechts zeer geleidelijk toe. Echter, de olieproducten kunnen afkomstig zijn van Europese raffinaderijen die ruwe olie in olieproducten omzetten, of ze kunnen geïmporteerd zijn¹. Structureel gezien is in de verhouding ruwe olie raffinage/import van olieproducten geen noemenswaardige verandering te bespeuren². Er is wel een schommelend verloop waar te nemen. Zo is de import van

¹ Strikt genomen kunnen enkele Europese raffinaderijen ook zware olieproducten fracties (bijvoorbeeld stookolie) waar weinig vraag voor is in meer gevraagde lichte fracties (bijvoorbeeld benzine) omzetten. Dit is de zogenoemde secundaire raffinage. Een deel van de import van olieproducten in Europa betreft input voor secundaire raffinage. Secundaire raffinage vindt vooral plaats in tijden waarin de prijs van ruwe olie relatief hoog is.

² In Europa wordt een kleine 500 miljoen ton olie geïmporteerd, waarvan ca. 80% ruwe olie betreft die in Europese raffinaderijen in olieproducten wordt omgezet en ca. 20% import van olieproducten is. Daarnaast wordt in Europa ca. 160 miljoen ruwe olie geproduceerd die ook in Europese raffinaderijen wordt verwerkt.

olieproducten in 1998 als een dieptepunt te karakteriseren, terwijl 2002 een topjaar was. Een van de factoren die bij het schommelende verloop van de import van olieproducten een rol speelt is de relatieve prijs van ruwe olie. Wanneer de ruwe olieprijs relatief hoog is, zoals de laatste tijd het geval is geweest, is er een neiging om naar verhouding meer olieproducten te importeren en minder ruwe olie.

Hoe de verhouding tussen de raffinage van ruwe olie en import van olieproducten in de toekomst zich zal ontwikkelen is niet met zekerheid te zeggen. Vooral nog is er geen aanleiding om te veronderstellen dat op lange termijn sprake zou zijn van een flinke groei van de overslag van olieproducten ten koste van ruwe olie. De ontwikkelingen in het verleden geven daarvoor geen reden. Bovendien is er in West-Europa een overschot aan raffinagecapaciteit.

Het GHA verwacht, op grond van de plannen van de op- en overslagbedrijven, een overslag van 18 miljoen ton in 2020. Structureel gezien lijkt de prognose van het GHA aan de hoge kant. Maar omdat de overslag in Amsterdam relatief klein is kan een kleine verschuiving in de verhouding raffinage ruwe olie/import olieproducten of in de overslag van olieproducten in de Rotterdamse haven ten gunste van de Amsterdamse haven belangrijke consequenties hebben voor de overslag in Amsterdam. Immers, de import van ruwe olie in Europa is vier keer zo groot als die van olieproducten en de overslag olieproducten in Rotterdam is ruim twee keer zo groot als die in Amsterdam. Hierdoor kan men een ontwikkeling zoals het GHA schetst ook niet uitsluiten.

Kolen

De overslag van kolen is toegenomen van 8,7 miljoen ton in 1998 tot 12,1 miljoen in 2002. De import van kolen in Noordwest-Europ heeft voornamelijk met twee factoren te maken: de inzet van kolen voor de elektriciteitsproductie en het sluiten van kolenmijnen in Duitsland en (in mindere mate) het VK. Bij de elektriciteitsproductie worden kolen in groeiende mate door aardgas vervangen, om de CO₂ emissies te beperken teneinde aan de verplichtingen van het verdrag van Kyoto te kunnen voldoen. Volgens het RIVM zal in Nederland in 2030 geen elektriciteitsproductie meer met inzet van kolen plaatsvinden. Hoe de import van kolen in Duitsland en het VK op de langere termijn uitpakt is onduidelijk. Het meest waarschijnlijke is dat op de zeer lange termijn ook een daling plaatsvindt, door vervanging door aardgas en nog verder in de toekomst door alternatieve energiebronnen. In 1998 werden in Duitsland twee kolenmijnen gesloten en in 2000 drie. De Duitse import is daardoor fors gestegen. In de periode tot 2010 verwacht men geen verdere toename van de import, omdat geen verdere sluiting van mijnen wordt verwacht.³

Amsterdam heeft meer dan Rotterdam geprofiteerd van de sluiting van de kolenmijnen. Immers, in dezelfde periode (1998-2002) steeg de overslag in Rotterdam van 22,5 miljoen ton tot 24

³ Zie OECD, Energy policies of IEA countries, Paris, 2002.

miljoen ton. In principe heeft Rotterdam logistieke voordelen t.o.v. Amsterdam voor het vervoer van kolen naar Duitsland. Echter, in Rotterdam had EMO te kampen met een tekort aan overslagcapaciteit. Dit tekort werd in 2001 door de invoering van een nieuwe ligplaats opgeheven.

Het GHA verwacht een verdere groei van de overslag tot 15 miljoen ton in 2020. Als Amsterdam zijn concurrentiepositie t.o.v. Rotterdam weet te handhaven lijkt dit niet onplausibel.

Agribulk

De overslag van agribulk is in Amsterdam tussen 1998 en 2002 toegenomen van 9,4 miljoen ton tot 11,4 miljoen ton. Agribulk is een krimpende markt. De toename in Amsterdam is aan een afname in Rotterdam toe te schrijven. Immers, in dezelfde periode nam de overslag in Rotterdam af van 11,5 miljoen ton tot 9,1 miljoen ton. Daar het niet waarschijnlijk is dat het aandeel van Rotterdam in de overslag blijft dalen (men is min of meer tot de 'harde kern' gekomen) is de door het GHA verwachte overslag in 2020, 15,7 miljoen ton, onwaarschijnlijk. Een trendmatige daling van de overslag van agribulk ligt meer voor de hand.

Zand, grind en mineralen

De overslag van deze groep heeft voornamelijk te maken met de ontwikkeling van (water)bouw werken in de regio en de exploitatie van winningsgebieden. In de periode 1998-2002 is de overslag toegenomen van 4,2 miljoen ton tot 5,2 miljoen ton. De trend is, afgezien van schommelingen, licht stijgend. Het GHA verwacht een overslag van 8 miljoen ton in 2020. Dit lijkt redelijk.

Containers

Ondanks de realisering van de CERES terminal is de overslag licht gedaald, van 0,9 miljoen ton tot 0,7 miljoen ton. Amsterdam speelt nog geen rol van betekenis in de containeroverslag. Bij grote rederijen die met grote schepen opereren in de meest drukke vaargebieden maakt Amsterdam naar onze mening nauwelijks een kans. Agglomeratievoordelen, die in Amsterdam vanwege de geringe omvang van de containeroverslag nauwelijks of niet bestaan, zijn voor die rederijen te belangrijk. Te denken valt aan zaken als de frequentie van aan- en afvoer transporten via zee en land, het aantal directe bestemmingen van containerschepen, keuze mogelijkheden voor verladers en ontvangers uit allerlei vervoerders, de kwaliteit van de aanwezige gespecialiseerde dienstverlening, enz. Op termijn maakt Amsterdam een kans in het 'short-sea' segment en wellicht bij rederijen die met kleinere schepen naar/van derde wereld landen varen, segmenten waarin de agglomeratievoordelen een geringere rol spelen. In het kader van het PMR project werd de overslag van deze segmenten in Amsterdam geschat op maximaal ca. 8 miljoen ton in 2020. Gezien de laatste ontwikkelingen valt te betwijfelen of dit

bewaarheid wordt. Blijkbaar komen deze segmenten vooralsnog voldoende aan hun trekken in het Eem-Waalhaven gebied van de Rotterdamse haven en zien de rederijen geen aanleiding om naar Amsterdam te verhuizen. Of een deel van deze segmenten naar Amsterdam verschuift en op welke termijn dit gebeurt is onzeker. Merk hierbij op dat een belangrijk deel van deze schepen door het Middensluis kunnen worden geschut, zodat ze geen beslag leggen op de capaciteit van de kritische Noordersluis.

In de prognoses van het GHA zijn de containers de belangrijkste groeier, met een groei van 10,3 miljoen ton in de periode tot 2020. Ook gezien de laatste ontwikkelingen lijkt ons dit absoluut te hoog. De levensvatbaarheid van Amsterdam als belangrijke containerhaven moet zich nog helemaal bewijzen.

2 Consequenties voor de KBA en de second opinion

Uit het voorgaande blijkt dat de (onverwachte) toename van de overslag voornamelijk te maken heeft met bulkgoederen die naar verwachting op lange termijn geen (belangrijke) groei zullen laten zien. Voor de belangrijkste 'groeier' volgens de lange termijn prognoses, de containers, is nog geen stijging te bespeuren. De levensvatbaarheid van Amsterdam als belangrijke containerhaven moet zich nog bewijzen. Daarnaast zijn nog twee aspecten van belang om de consequenties voor de KBA van uitbreiding van het sluisencomplex te kunnen beoordelen: de samenstelling van de vloot en de wachttijdskosten van bulk.

Samenstelling van de vloot

De samenstelling van de vloot heeft een grote invloed op de capaciteit van het sluisencomplex. Kleine schepen kunnen door de Middensluis (en soms zelfs door de kleine sluis) en als ze de grote Noordersluis gebruiken kan de kolk vaak beter worden benut.

Kolen worden vaak met grote schepen vervoerd die een groot beslag leggen op de capaciteit van de kritische Noordersluis. Echter een deel van de kolen (ca. drie miljoen ton) wordt vóór het sluisencomplex in lichters overgeslagen, waarna deze naar het achterland worden vervoerd. De lichters kunnen door de (kleinere) Middensluis worden geschut, zodat geen beslag wordt gelegd op de capaciteit van de kritische (grote) Noordersluis. Ook de afvoer van kolen naar het VK (ca. 1,8 miljoen ton) legt meestal geen beslag op de capaciteit van de kritische Noordersluis.

Ook short-sea containers en zand en grind worden met kleine schepen vervoerd, die meestal geen beslag leggen op de kritische Noordersluis.

Wij mogen concluderen dat een fors deel van de groei in sectoren zal plaatsvinden die kleine schepen gebruiken, zodat geen groot beslag wordt gelegd op de capaciteit van de Noordersluis.

Wachttijdkosten

Als er onverhoopt congestie ontstaat (bijvoorbeeld door een grote groei van de kolenoverslag in Amsterdam) zal dat vooral schepen betreffen die bulkgoederen vervoeren. Het wachten van zulke schepen brengt zeer lage kosten per ton met zich mee: 1,4 eurocent per ton per uur voor droge bulk en 4,5 eurocent per ton per uur voor natte bulk. Voor containerschepen zijn de wachttijdskosten veel hoger, minstens 8,2 eurocent per ton per uur.⁴

Omdat de wachttijdskosten van bulk relatief laag zijn, zal een uitbreiding van het sluiscomplex ten behoeve van bulk niet snel maatschappelijk rendabel zijn.

Overigens is Rotterdam een goede substituuut voor Amsterdam voor de meeste bulkgoederen, zodat aannemelijk is dat goederenstromen naar Rotterdam zullen uitwijken nog voordat overmatige wachttijden worden bereikt.

⁴ Het vermoeden bestaat dat de wachttijdskosten voor containers nog hoger zijn dan waarvan men tot nu toe uit is gegaan. Immers, containerrederijen varen in lijndiensten, waardoor (onverwachte) wachttijden ontregeling van vaarschema's tot gevolg kunnen hebben met negatieve consequenties voor latere schakels in de logistieke keten. Bovendien zijn de vervoerde goederen (dure) industriële goederen. Bulkschepen varen niet in lijndienst, de schepen zijn relatief goedkoop en de vervoerde goederen ook. Zie, voor een bespreking van deze problematiek; TNO Intro, Actualisering van de kengetallen voor tijdwaardering in het goederen vervoer: verkenning en plan van aanpak, 2002.