

Datum : 1 december 2003
Aan : V&W, DGG, PMR

Globale toets Business case Maasvlakte 2

Nu doorgaan met de voorbereiding van Maasvlakte 2 is nodig om ook bij hoge groei tijdig met de aanleg te kunnen starten. Voor dit hoge-groeiscenario wijkt de analyse in de business case (BC) over het aanlegmoment niet wezenlijk af van wat daarover eerder in de KBA is vermeld. Daarnaast is er geen belangrijke reden om de hoofdconclusies uit de KBA over maatschappelijke rentabiliteit aan te passen. De Business case schetst een bedrijfseconomisch tekort van 550 mln euro voor de exploitatie van Maasvlakte 2. Een naar aanleiding van tussentijds commentaar ontworpen nieuwe faseringsvariant beperkt dit tekort tot 485 mln euro bij hoge groei en aanleg in 2006. Bij een meer gemiddelde of lage economische groei wordt dit tekort aanzienlijk groter. Wachten met de aanbesteding/gunning van de buitencontour van de eerste fase tot er een launching customer is, kan in alle situaties de tekorten terugbrengen in de richting van die in de BC. De kwaliteit van de haven en het feit dat daarvan buitenlandse afnemers in niet geringe mate profiteren, zijn argumenten om de grondtarieven in de richting van een hogere kostendekkingsgraad bij te stellen en zo het beslag op publieke middelen te beperken.

1 Aanleiding en conclusies

1.1 Aanleiding

Het ministerie van Verkeer en Waterstaat heeft het CPB verzocht:

“een globale toets op te stellen van de zogenoemde “doorsteekvariant” voor de Tweede Maasvlakte. Het betreft een nieuw alternatief voor de uitbreiding van de haven van Rotterdam, dat door Rotterdam is ingediend samen met een Business case. Het Rijk zal een standpunt moeten formuleren over dit ontwerpalternatief en moeten beoordelen of het daar in financiële zin aan wil bijdragen.”

Daarnaast is gevraagd om aan te geven op welke punten aanvullend onderzoek gewenst lijkt.

Het CPB heeft bij de toets vooral gelet op de volgende aspecten:

- urgentie;
- voor- en nadelen nieuwe ontwerp, waaronder de mogelijkheden voor fasering;
- vraag en aanbod in verschillende scenario's;
- rentabiliteit in verschillende scenario's, waaronder prijsbeleid en financiering.

1.2 Conclusies

1.2.1 Urgentie

Het Havenbedrijf streeft er in de Business Case (BC) naar om in 2006 met de aanleg van de buitencontour te beginnen en in 2010 het eerste containerterrein te verhuren. Omdat de som van aanlegtijd en inrichtingstijd nu 2 jaar langer wordt geschat dan vroeger, is gebruik dan mogelijk vanaf eind 2012. Dit stemt overeen met onze eerdere gemiddelde behoefte-inschatting in het hoge-groeiszenario (GC), maar in lage-groeiszenario's ligt dit tijdstip gemiddeld verder.

Urgentie van echte aanleg is daarom niet zonder meer duidelijk.

Wel behouden onderstaande punten hun urgentie, ook al zou een compleet besluit over aanleg en financiering van MV2 niet op korte termijn worden genomen:

- een besluit over de vormgeving van het toegangskanaal naar MV2 via de Yangtzehaven in verband met de aanleg van de Euromax-containerterminal ten noorden daarvan naast de MOT;
- de voortgang met tijdrovende voorbereidende en complementaire zaken zoals voorbereiding van financiering, beheersconstructie en aanbesteding, vergunningverlening en compensatiemaatregelen waaronder de instelling van een zeereservaat, dit in verband met de mogelijke krapte van het tijdschema;
- het tijdig verbeteren van de huidige diepgang langs de APM-terminal om niet later in een dwangpositie te komen met betrekking tot het tijdstip van aanleg;
- een beslissing over het al dan niet voor industrieel gebruik geschikt maken van een droge eerste fase van MV2 in de oksel van MV1, dan wel het reserveren van delen van dit terrein voor containers. Het zand hiervoor komt namelijk beschikbaar bij de aanleg van de Yangtzehaven.

Hiermee doorgaan houdt de mogelijkheid open om later toch tot snelle aanleg over te gaan.

1.2.2 Vormgeving Maasvlakte 2

De vorm van de buitencontour is in diverse opzichten verbeterd. Invulling van die contour is flexibel en gefaseerd mogelijk. Wel is de kadelengete wellicht krap. Kadelengete is van groot belang daar deze bij de huidige verhoudingen uiteindelijk bepalend is voor de capaciteit van containerterminals.

De argumentatie om de Yangtzehaven breder aan te leggen lijkt ons op grond van de argumenten in het MER en de gepresenteerde wachttijden valide. Hiernaar loopt nog onderzoek.

Als er - zoals bepleit in de BC - bij de start van de aanleg op voorraad gebouwd gaat worden en dus niet wordt gewacht op een launching customer, is het des te belangrijker dat de aanleg echt gefaseerd kan plaatsvinden.

De naar aanleiding van tussentijds commentaar van het Rijk en het CPB ontwikkelde nieuwe faseringsvariant (eerst oost dan west) scoort op diverse aspecten, waaronder de rentabiliteit, beter dan alle in de BC vermelde varianten. Deze notitie gaat ervan uit dat deze nieuwe gefaseerde aanleg nu het nieuwe hoofdvorstel van Rotterdam wordt. Het effect van de fasering op de rentabiliteit is echter wel kleiner dan in het referentie-ontwerp in de PKB. De toen ontworpen fases blijken echter niet zonder meer uitvoerbaar.

Na het tot stand brengen van de doorsteek is latere uitbreiding van MV2 eigenlijk nauwelijks meer mogelijk. Dit is vooral het gevolg van de plaatsing van de Euromax-terminal aan de noordzijde van het toegangskanaal via MV1.

1.2.3 Vraag, aanbod en ruimtetekort

Er is geen reden om op grond van meer recente informatie grote afwijkingen te verwachten in de ontwikkelingen van vraag, aanbod en match in de diverse scenario's die ten grondslag liggen aan de KBA. Daarmee blijft ook de hoofdconclusie uit de KBA ongewijzigd, namelijk: Zonder landaanwinning zal er op den duur, afhankelijk van de economische groei, een tekort aan havencapaciteit ontstaan. Oplossing van dit tekort is gunstig voor de welvaart in Nederland, mits de door aanleg vermeden tekorten groot genoeg zijn.

Een tekortkoming van de BC is dat er slechts één prognose in één omgevingsscenario is doorgerekend. Daardoor kan de robuustheid van het project in verschillende omgevingsscenario's niet worden beoordeeld. Dit bezwaar is des te ernstiger daar de gehanteerde prognoses zijn gebaseerd op een omgevingsscenario van het CPB met hoge bbp-groei van structureel 3¼ % in Nederland (GC) aangevuld met marktaandeelwinst voor Rotterdam. De BC beschrijft dus slechts één hoekpunt van het speelveld. De gevoeligheidsanalyse is te beperkt om dit probleem op te lossen. Zo komen belangrijke risico's en onzekerheden niet in beeld.

Binnen het hoge groeiscenario lijkt de in de BC gehanteerde terreinvraag voor zowel containers als chemie aan de hoge kant. Bij de containers komt dat niet zozeer door een hoge raming van

de overslag in de hele haven (die is nu ietsje lager dan in het hoge scenario in de KBA), maar door een lage raming voor de terreinproductiviteit in de toekomst en weinig gebruik van MV1. Ook de chemieraming is hoog. Anderzijds is in de BC geen rekening gehouden met vraag door andere sectoren, bijvoorbeeld LNG/LPG-overslag.

Er wordt in de BC niet overtuigend aangetoond dat afsluiting van het contract voor aanleg van de buitencontour van de eerste fase niet kan wachten tot zich de launching customer voor de eerste containerterminal meldt. Een dergelijke strategie is belangrijk om de grote risico's rond de aanloopverliezen te beperken en zodoende het bedrijfseconomische resultaat te verbeteren.

1.2.4 Rentabiliteit

Rentabiliteit is in de BC slechts bekeken voor een omgevingsscenario met hoge groei en daarbinnen een hoge en relatief snelle uitgifte van terreinen op MV2 (inclusief verhuizing vanuit de bestaande haven). Daardoor wordt de rentabiliteit gemiddeld overschat. Om de bandbreedte van mogelijke uitkomsten beter in beeld te krijgen zijn voor deze toets de berekeningen ook gemaakt voor de gemiddelde ontwikkelingen in de drie scenario's ontleend aan de KBA (inclusief nieuwe fasering).

Altijd starten met de aanleg in 2006 doet het tekort bij andere dan een hoge groei sterk oplopen (zie tabel 5.1). Reductie van de tekorten bij minder hoge groei naar een niveau dichterbij de buurt van dat in de BC is mogelijk door met de aanbesteding van de buitencontour van de eerste fase te wachten tot er een launching customer in de containersector is (zie tabel 5.2).

De kosten van compensatiemaatregelen voor verlies aan natuur in de duinen staan ten onrechte niet in de kostenopstelling (max. 40 mln euro). Ook het onderhoud van de buitencontour zit niet in de kosten van de BC, hoewel de onderhoudskosten van de MV2 contour vermoedelijk groter zijn dan die van de huidige (verschil 0 à 2,5 mln euro per jaar). Anderzijds is het twijfelachtig of de inrichtingskosten van MV1 (258 mln euro) wel alle in de kosten van MV2 thuis horen. Deze afwijking van de kostenopstelling in de KBA en PKB wordt in de BC niet onderbouwd.

Verder is in de BC geen rekening gehouden met overdrachten aan het Rijk in de vorm van domeinrechten en grondkosten.¹

De grondprijzen zijn (te) laag. De grondprijs voor industriële activiteiten is zo laag dat deze niet de marginale kosten van de grond dekt. Hoe meer industriële bedrijven, hoe groter het verlies voor de exploitatiemaatschappij. De huurprijzen zijn ook veel lager dan overeenkomt met de huidige verkoopprijzen voor normale industrieterreinen in de provincie Zuid-Holland.

¹ Deze overdrachten hebben geen directe invloed op de maatschappelijke welvaart, maar wel op de verdeling daarvan over de genoemde partijen. Bij aanleg van een deel door het Rijk is daarover BTW verschuldigd (ook een overdracht).

Daarom is een prijsvariant uitgerekend, waarin vooral de grondprijs is verhoogd. De uitkomsten staan in tabel 5.3 en laten alleen voor MV2 een verbetering van het tekort zien van 200 mln euro. Wanneer de verhoging ook geleidelijk bij contractvernieuwing wordt ingevoerd in het bestaande haventerrein, kan in een middenscenario de exploitatie ongeveer sluitend worden gemaakt bij een discontovoet van 4% reëel en een tijdshorizon tot 2035

1.2.5 Financiering

De omvang van een bedrijfseconomisch tekort hangt af van de gehanteerde rentevoet, inclusief de daarin begrepen risico-opslag. Deze zal groter zijn naarmate financiers meer risico lopen. Het onderbrengen van MV2 in een aparte entiteit als voorgesteld door Rotterdam vergroot het risico voor de financiers, tenzij er garanties worden verstrekt door bijv. de aandeelhouders dan wel de overheid. In dat geval lijkt een aparte BV het risico voor deze partijen niet te verminderen.

Het oprichten van een aparte BV kan wellicht problemen geven in de toerekening van kosten en opbrengsten, zoals havengeld. Het bevordert niet de eenheid van beheer in de haven.

Haventerrein is in economische zin een privaat goed: iedereen behalve de huurder is van het gebruik van een terrein uitgesloten en dat gebruik is rivaliserend: waar de ene gebruiker zit, kan de andere niet zitten. Er is dus reden om het profijtbeginsel toe te passen.

Dat geldt niet alleen voor MV2, maar via de regel dat prijzen het beste gebaseerd kunnen worden op de marginale kosten, ook voor het bestaande Rotterdamse havengebied, gecorrigeerd voor eventuele verschillen in kwaliteit.

Wel zijn er externe effecten in de vorm van voordelen voor de klanten die samenhangen met de omvang van het havencomplex, in de vorm van hoge frequenties, gemakkelijke onderlinge leveringen of de aanwezigheid van gespecialiseerde kennis en bedrijven. Zeker een deel van deze voordelen kan in de prijzen worden geïnternaliseerd.² Op deze wijze betalen ook de buitenlandse klanten aan wie het merendeel van deze kwaliteitsvoordelen toevalt, mee aan het project dat die voordelen tot stand moet brengen.

1.3 Aanvullend onderzoek

Op de volgende punten lijkt ons aanvullend onderzoek gewenst:

² Zie in dit verband ook het stukje over "schaalvoordelen in de KBA" in paragraaf 11.3 van de OEEI-leidraad.

1. Verder ontwikkelen van de nieuwe faseringsvariant met fasering van de Zuiderdam.
2. Nagaan of bij gebruik van fasering er toch direct voorafgaand aan aanbesteding/gunning een afspraak met een launching customer kan zijn, voordat met de feitelijke aanleg wordt begonnen.
3. Nagaan of ontwerpen op lange termijn wel voldoende kadelenkte hebben, daar kadelenkte sterk bepalend is voor de capaciteit van containerterminals.
4. Uitvoeren van rentabiliteitsanalyse voor meer vraagscenario's. Het voor de KBA ontwikkelde simulatiemodel voor de match van vraag en aanbod kan daarbij goede diensten bewijzen.
5. Onderzoek om in de hele haven zowel grondtarieven te gebruiken die minimaal de kosten van de grond op MV2 dekken als minimaal kostendeekkende kadetarieven te hanteren.

2 Inleiding

Het ministerie van Verkeer en Waterstaat heeft het CPB in augustus verzocht:

“een globale toets op te stellen van de zogenoemde “doorsteekvariant” voor de Tweede Maasvlakte. Het betreft een nieuw alternatief voor de uitbreiding van de haven van Rotterdam, dat door Rotterdam is ingediend samen met een Business case. Dit is een uitvloeisel van de afspraak tussen Rijk en Rotterdam om het ontwerp verder te optimaliseren. Het Rijk zal een standpunt moeten formuleren over dit ontwerpalternatief en moeten beoordelen of het daar in financiële zin aan wil bijdragen.”

Daarnaast is gevraagd om aan te geven op welke punten aanvullend onderzoek gewenst lijkt. Een overzicht daarvan staat in paragraaf 1.3. De overige aspecten worden hierna toegelicht.

Het rapport van de Business case (BC) met bijlage is op 11 september ontvangen. Een aanvulling met een nieuwe faseringsvariant mede naar aanleiding van ons tussentijds commentaar is 31 oktober ontvangen. Deze notitie gaat ervan uit dat deze nieuwe gefaseerde aanleg nu het nieuwe hoofdvorstel van Rotterdam wordt. De uitkomsten van de rentabiliteitsberekeningen die het Havenbedrijf op ons verzoek heeft uitgevoerd, zijn op 18, 20 en 28 november ontvangen. Daarin is de nieuwe fasering verwerkt.

Bij de toets is vooral gelet op de volgende aspecten³:

- urgentie (par.3.3);
- voor- en nadelen nieuwe ontwerp, waaronder de mogelijkheden voor fasering (rest van par. 3);
- vraag en aanbod in verschillende scenario's (par. 4);
- rentabiliteit en de mogelijkheden tot beperking risico's, waaronder prijsbeleid (par. 5).

³ De toets heeft betrekking op de economische aspecten van het voorstel. Aspecten van technisch-hydraulische of juridisch-bestuurlijke aard zijn niet onderzocht, evenmin als puur bedrijfseconomische.

3 Voor- en nadelen van het nieuwe ontwerp 'Doorsteekvariant'

3.1 Beschrijving 'Doorsteekvariant'

3.1.1 Beschrijving eindsituatie

De 'Doorsteekvariant' van Maasvlakte 2 voorziet – evenals referentie-ontwerp 1 uit de PKB - in de aanleg van in totaal 1.000 ha netto uitgeefbaar bedrijventerrein gelegen ten westen van de huidige Maasvlakte, inclusief de ontsluitende infrastructuur.

De dam aan de noordzijde en zachte wering aan de noordwest kant liggen op dezelfde plaats als in het ontwerp uit de PKB. De zuidwesthoek is echter vervallen. Daardoor liggen de terreinen meer oostelijk dan in referentie-ontwerp 1 en is de centrale geul als het ware gedraaid tegen de klokrichting (zie figuur 1). De aanzienlijke vermindering van beslag op de zee van tegen de 800 ha is behaald door de binnenruimte aan de noordzijde te benutten en geen insteekhavens aan te leggen. De kademuuren voor de overslag worden nu langs de centrale geul aangelegd.

Containerterminals zullen in principe ten noorden en westen van de centrale geul worden geplaatst. Dit vergemakkelijkt de indeling in kavels. Achter de containerterminals zijn terreinen voor distributie en empty depots voorzien.

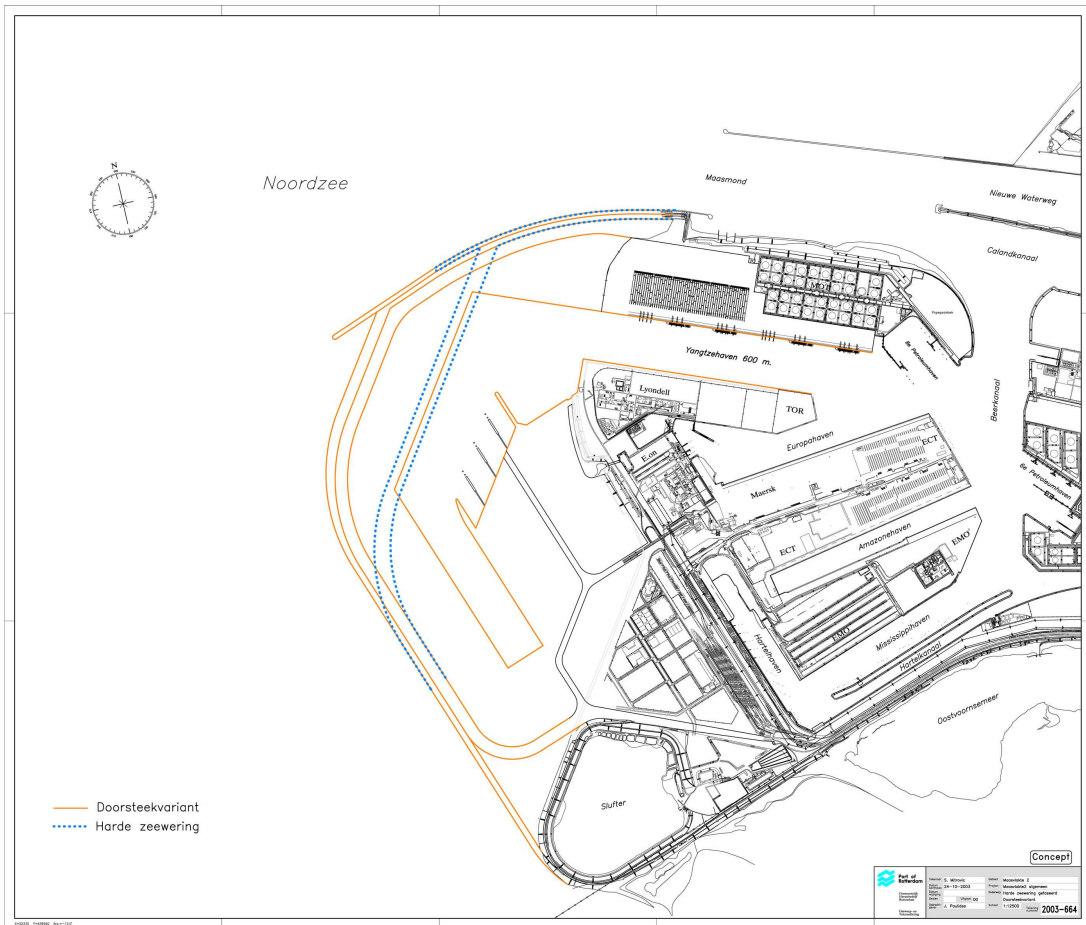
Het gevolg van het vervallen van de insteekhavens is wel dat de kadelengete volgens de BC nu aan de krappe kant is ⁴. Dit is belangrijk, want kadelengete is uiteindelijk bepalend voor de capaciteit van containerterminals. In het referentie-ontwerp 1 waren de containerterminals gedacht aan insteekhavens ten oosten van de centrale geul. Wij kunnen niet beoordelen of het ontwerp wat dit betreft niet te zuinig is opgezet. Aanvullend onderzoek hiernaar is gewenst.

De scheepvaart krijgt via een doorsteek van Maasvlakte 1 toegang tot de landaanwinning. Hiertoe wordt de Yangtzehaven ten koste van bestaande terreinen en zeewering naar het zuiden verlegd, verlengd en verbreed tot 600 m (in referentie ontwerp 1 was dit 500 m). Dan is twee richtingsverkeer mogelijk, behalve voor de grootste (13.000 TEU) containerschepen, in combinatie met overslagactiviteiten langs noordoever van de Yangtzehaven (geprojecteerde containerterminal van Euromax). De argumentatie om de Yangtzehaven breder aan te leggen lijkt ons op grond van de argumenten in het MER en de gepresenteerde wachttijden op lange termijn valide. Er loopt nog onderzoek om dit beter te onderbouwen. Het zand van de verbreding kan onmiddellijk worden gebruikt bij de aanleg van MV2.

De infrastructuurontsluiting voor Maasvlakte 2 en de noordwest hoek van Maasvlakte 1 is geprojecteerd op de buitencontour van MV2.

⁴ Zie Brief Rotterdam, bijlage 1 Fasering Landaanwinning, par. III laatste zin.

Figuur 1 Fasering Buitencontour met gedeeltelijke Zuiderdam



3.1.2 Uitbreidbaarheid

De inrichting van de doorsteekvariant met gebruik van terrein aan de noordzijde impliceert dat de aanleg van een aparte haventoeegang – zoals voorzien in PKB-referentie-ontwerp 2 – na het tot stand brengen van de doorsteek alleen tegen hoge kosten mogelijk is. Dit geldt ook zolang het terrein aan de noordzijde, bestemd als optie voor de uitbreiding van Euromax, nog vrij wordt gehouden. Uitbreiding was dus ook al moeilijk bij het referentie-ontwerp 1. Probleem is de bereikbaarheid van de Euromax-terminal tijdens het maken van een nieuwe haveningang. Enerzijds moet dan de infrabundel op de buitencontour worden doorbroken voor de nieuwe doorgang en anderzijds moet de toegang van MV2 via de Yangtzehaven gedurende die tijd open blijven voor zeeschepen. Uitbreidbaarheid van het ontwerp is praktisch dus een bijna onmogelijke zaak. Dit komt vooral door de ligging van de Euromax-terminal op Maasvlakte 1.

3.2 Fasering en kosten

3.2.1 Hoofdvariant in de BC

In de hoofdvariant gepresenteerd in de BC gaat het Havenbedrijf uit van de aanleg van de buitencontour ineens. 'Fase' 1 (2006 t/m 2011) daarvan bestaat uit:

- de aanpassing van de noordwest hoek van de huidige Maasvlakte (verruiming Yangtzehaven, dempen van een stuk terrein voor de MOT, etc.);
- aanleg van ca. 200 ha aansluitend aan de Lyondellvestiging en het distripark Maasvlakte voor chemie en/of distributie;
- gelijktijdige aanleg van de buitencontour van Maasvlakte 2;
- Aanleg van 200 ha containerterrein.

Het eerste schip voor de containerterminal zou eind 2012 kunnen worden ontvangen. De voor chemie en distributie bestemde terreinen zouden eventueel geschikt kunnen worden gemaakt voor containers als sneller dan voorzien behoefte is aan meer containerterminals.

'Fase' 2 (2012 en later) omvat de geleidelijke opvulling langs de binnenzijde van de buitencontour, afhankelijk van de vraag.

Hoewel hierboven de terminologie van de BC is gevolgd waarin bovenbeschreven ontwikkelingen worden aangeduid met het woord 'fasen', is het goed erop te wijzen dat het hier geen fasering van de buitencontour betreft, zoals bij de referentie-ontwerpen in de PKB. Na aanleg van de eerste 400 ha terrein ineens gaat het slechts om de verdere opvulling van de binnenzijde met terrein, afhankelijk van het toekomstige vraagverloop. De hoofdvariant van de BC is dus een binnenmeerconcept.

De totale investeringskosten bedragen 2,3 mld euro (prijspeil 2003), waarvan ca. 1,35 mld in de eerste fase (periode 2006 t/m 2011). Ter referentie, de kosten van referentie-ontwerp 1 bedroegen ca. 2 mld euro in prijzen van 2003. Het verschil komt door de toevoeging van inrichtingskosten op Maasvlakte 1 van 0,26 mld euro. De onderhoudskosten van terreinen en inrichtingen (dus excl. onderhoud zeekering) bedragen gemiddeld ca. 11 miljoen euro per jaar.

3.2.2 Nieuw voorstel met fasering buitencontour

Een reden dat in de BC werd gekozen voor aanleg van de buitencontour ineens, is dat de in de BC vermelde fasering van de zachte zeekering van de buitencontour geen duidelijk voordeel en wel een aantal nadelen had. Mede naar aanleiding van opmerkingen onzerzijds heeft het Havenbedrijf in de loop van oktober een nieuwe faseringsvariant ontworpen. Hierin wordt ongeveer de helft van de Zuiderdam (aan de noordzijde van MV2) aangelegd, tot net voorbij de centrale geul op MV2. De voorlopige buitencontour komt dan te liggen op de plek van de

westelijke kade langs de centrale geul. De netto oppervlakte van deze fase is maximaal ong. 700 ha, waarvan 300 ha ineens zou worden aangelegd. De eerste containerterminal zou in dit ontwerp aan de oostkant moeten komen. Deze variant lijkt geen technische problemen te hebben en heeft een betere rentabiliteit dan beide in de BC gepresenteerde varianten. Wel zijn de investeringskosten van deze variant opgeteld 90 mln euro hoger dan bij aanleg ineens. Maar een sobere eerste fase met een scherpe aansluiting op de vraag heeft in een onzekere wereld een duidelijke waarde omdat ook de economische risico's worden teruggebracht

De nieuwe fase 1 is, wat bruto oppervlakte betreft, iets groter dan de fasen 1 en 2 van referentie-ontwerp 1, maar heeft zowel nautisch als morfologisch een beter stroombeeld. Niettemin is het ons niet helder waarom de aanleg van het eerste deel van deze fase nu zoveel duurder is dan bij de fasen 1 en 2 van referentie-ontwerp 1. Immers, de netto oppervlakte is nu zelfs iets kleiner, namelijk nu 300 ha versus 335 ha in de fasen 1 en 2 van referentie-ontwerp 1.

Fasen 1 en 2 van het referentie-ontwerp 1 kosten op de huidige prijsbasis ca. 950 miljoen euro, terwijl de nieuwe faseringsvariant ca. 1350 miljoen euro kost. Onduidelijk is waaraan dit verschil van ca. 400 miljoen euro te wijten is. Het merendeel van dit verschil heeft te maken met de aanpassingen in Maasvlakte 1, die in het referentie-ontwerp 1 (behalve de doorsteek) niet ten laste van het project MV2 werden gebracht. Bij de nieuwe faseringsvariant wordt voor aanpassing Maasvlakte 1 210 miljoen euro gerekend en voor de containers op de noordwest hoek van Maasvlakte 1 nog 48 miljoen. Dit is totaal 258 miljoen euro. Het is de vraag of deze kosten ten laste van het project moeten worden gebracht. Immers, het merendeel van deze kosten zijn ontwikkelingskosten van Maasvlakte 1 en moeten ook worden gemaakt als de Maasvlakte 2 niet wordt gerealiseerd. . In de BC ontbreekt een argumentatie waarom er nu wordt afgeweken van de kostenopstelling in de KBA en PKB.

Daarnaast zijn de zandkosten in de nieuwe faseringsvariant aanzienlijk hoger dan in het referentie-ontwerp 1: ca. 90 miljoen euro. Onduidelijk is waar dit verschil vandaan komt. Immers, het gaat om bijna dezelfde oppervlakte terrein op nagenoeg dezelfde plaats.

3.3 Aanlegtijdstip

3.3.1 Aanleg volgens BC en nieuwe faseringsvariant

In de aanleg volgens de BC is voorzien dat het eerste containerschip tegen het eind van 2012 op Maasvlakte 2 kan komen. Dit gaat uit van een tijdschema van bijna 9 jaar tussen het toekennen van het voorbereidingskrediet in januari 2004 en de voltooiing van de eerste fase inclusief de gehele buitencontour. De vergunningsprocedures nemen relatief veel tijd in beslag, te weten ruim twee jaar. Complicerend is dat het zeereservaat bij volledige aanleg zich buiten de driemijlszone uitstrekt. Dit vereist toestemming uit Brussel. De echte aanleg zou midden 2006 van start kunnen gaan. Gezien de lange voorbereidings- en bouwtijd acht het Havenbedrijf het

niet mogelijk om uit te gaan van het launching-customerprincipe. Het voorstel van Rotterdam houdt in dat - hoe dan ook - nu zo snel mogelijk met de bouw moet worden begonnen.

Voor de nieuwe fase 1 is geen toestemming uit Brussel nodig, waardoor dit risico van vertraging wordt weggenomen. Daardoor kan het aanlegtijdstip technisch gezien wellicht iets eerder vallen. Ook de bouwtijd kan korter zijn, maar dit is nog niet goed onderzocht.

3.3.2 Vergelijking met eerdere berekeningen

In de KBA zijn simulaties verricht van de aanlegmomenten op basis van het launching customer principe. De mediaan van de aanlegmomenten is 2010 in GC, 2013 in EC en ver na 2020 in DE. In de helft van de simulaties valt het aanlegmoment dus eerder, in de andere helft later dan de genoemde tijdstippen. Het eerste schip kon 4,5 jaar na het aanlegmoment binnenkomen.

Het Havenbedrijf stelt nu dat de feitelijke bouwtijd langer is, te weten ruim 6 jaar. Als dit waar is, zouden de bouwmomenten van de KBA met bijna 2 jaar naar voren moeten worden geschoven. Het verschil in aanlegmoment tussen het midden in het GC scenario en de BC is dan relatief klein. Voor de andere scenario's blijft wel een aanzienlijk verschil bestaan.

Het Havenbedrijf stelt dat het hanteren van het launching customer principe voor de aanlegbeslissing niet levensvatbaar is. Er is volgens het Havenbedrijf geen klant die voor een levering over 8 jaar wil tekenen. Echter, de echte bouw neemt ruim 6 jaar in beslag, waarvan ca. 2 jaar voor het aanleggen van de superstructuur van de terminal door de operator zelf. Denkbaar is dat de procedures voor de voorbereidingen (inclusief kredieten), vergunningen en natuurcompensatie doorgang vinden. Er is geen twijfel dat dit soort zaken en de voorbereiding van de aanbesteding urgent zijn, wil – onder alle omstandigheden - tijdige aanleg van MV2 mogelijk blijven. Voorafgaand aan de werkelijke aanbesteding (gunning) kan een moment worden ingebouwd waarin een launching customer moet tekenen, voordat men feitelijk met de aanleg start.⁵ Dat moment zou vier jaar eerder zijn dan het moment waarop de launching customer met zijn activiteiten op de Maasvlakte 2 start. Dit lijkt niet overdreven veel voor de planningshorizon van een containerstuwadoor. Bij de nieuwe fasering zou ook de bouwtijd korter kunnen zijn en weer dicht kunnen komen bij de drie jaar die hiervoor bij de eerste fase van referentie-ontwerp 1 nodig was. Het is dus allerminst duidelijk dat er bij de feitelijke start van de aanleg geen launching customer zou kunnen zijn.

Een ander, belangrijk aspect om niet in een dwangpositie te komen bij het aanlegtijdstip, is het tijdig verdiepen van het westelijke deel van de kademuur van de APM terminal (Maersk). Het best kan dit gebeuren zodra APM het oostelijke deel van de noordzijde van het Schiereiland van ECT overneemt (voormalige terminal van Sealand). Op deze wijze heeft APM meer capaciteit om de tijdelijke beperkingen die het aanpassen van de kade met zich mee brengt, op te vangen.

⁵ Het gaat bij een launching customer dus niet om de uiting van een wens, maar om een toezegging voor de huur van een concreet, groot terrein in een aangegeven tempo met afspraken over de prijs.

3.4 Voor- en nadelen doorsteekvariant ten opzichte van referentie-ontwerp 1

Het eindbeeld van de doorsteekvariant heeft de volgende voordelen ten opzichte van het referentie-ontwerp 1 in de PKB:

- Minder problemen met kusterosie en kustonderhoud;
- Meer mitigatie van natuuraantasting, onder andere door minder inbeslagname zee-oppervlakte. Daardoor is minder compensatie nodig en kan het zeereservaat kleiner worden.
- Betere clustering van nieuwe activiteiten: distributie en empty depots achter containerterminals, chemie en overige industrie geclusterd ten oosten van de centrale geul.
- Geen insteekhavens, maar twee lange aaneengesloten zeekades voor containeroverslag ten westen van de centrale geul. Dit maakt de grenzen van de terminals flexibeler.

Naast deze voordelen zijn echter ook nadelen:

- Dure 1^e fase waardoor risico's aanzienlijk groter worden;
- Minder faseringsmogelijkheden;
- Containeractiviteiten op Maasvlakte 2 sluiten niet in alle inrichtingsvarianten goed aan op railservicecentrum op Maasvlakte 1.
- Kadelenkte is krap.

4 Vraag, aanbod en ruimtetekort

4.1 Cijfermatig overzicht

In tabel 4.1 wordt de overslag op MV2 in de Business Case vergeleken met de overslag op Maasvlakte 2 voor de drie economische scenario's die in de KBA zijn gebruikt.

	2020				2035			
	GHR BC	KBA GC	KBA EC	KBA DE	GHR BC	KBA GC	KBA EC	KBA DE
Containers	5,9	3,7	1,8	0,5	16,4	13,2	6,4	1,8
Ro-ro	0	2,5	1,5	0	0	6,2	3,2	0
Chemische prod.	3,4	0,2	0,2	0	4,2	2	0,5	0,1
Overige producten	0	4	4	2	0	5	5	2

Het uitgegeven aantal ha's per sector wordt in tabel 4.2 weergegeven. De situatie in 2035 geeft de eindsituatie van de BC weer. Om de cijfers beter vergelijkbaar te maken is in de KBA-cijfers een bovenwaartse correctie opgenomen ten opzichte van tabel 5.3 in de KBA. Dit houdt verband met het niet voorkomen van nee-verkopen gelet op de nu door het Havenbedrijf gehanteerde ruime voorraadpolitiek in plaats van de in de KBA gehanteerde launcher customer politiek. In de KBA-cijfers is geen rekening gehouden met de in de PKB opgenomen meer selectieve uitgiftepolitiek ten aanzien van de overige industriële of overslagactiviteiten.

Tabel 4.2 Ontwikkeling terreinuitgifte op Maasvlakte 2

	2020				2035			
	GHR BC	KBA GC	KBA EC	KBA DE	GHR BC	KBA GC	KBA EC	KBA DE
				ha				
Containers	300	180	60	30	620	420	240	60
Ro-ro	0	12	0	0	0	12	12	0
Chemie	170	35	18	0	210	120	53	18
Distributie	54	49	26	3	170	135	40	12
Empty depots								
Overige industriële/ overslagactiviteiten	0	128	111	12	0	240	220	36
Totaal	524	404	215	45	1000	927	565	126

Bron: KBA tabel 5.3 en tabel 5.2.

4.2 Bespreking prognoses

Wij zien geen duidelijke aanleiding om nu van wezenlijk andere vraagontwikkelingen op lange termijn uit te gaan dan die in de KBA van Maasvlakte 2. Wat de containeroverslag betreft, blijven de laatste ontwikkelingen binnen de toen gestelde marges. Ook bij de chemische en andere industrieën zijn er geen nieuwe feiten die aanleiding geven om de prognoses te herzien.

Uit de cijfers in de tabellen 4.1 en 4.2 valt bij vergelijking van de BC-cijfers met de KBA-cijfers het grote optimisme op met betrekking tot de containeroverslag en chemische activiteiten op de Maasvlakte 2. Wat de containers betreft, gaat de BC voor 2020 uit van een aanzienlijk grotere overslag op MV2 dan in het (optimistische) GC scenario. De BC gaat echter voor de hele haven uit van een iets *lagere* containeroverslag dan in GC KBA (in 2020 15,9 miljoen TEU vs. 16,4 miljoen TEU). Het verschil op MV2 komt voornamelijk door de (te) lage fysieke capaciteit die in het BC aan het Schiereiland van de Maasvlakte 1 wordt toegeschreven: 6,3 miljoen TEU in plaats van ruim 9 miljoen TEU. Dit laatste cijfer heeft ECT aangegeven als capaciteit na een aantal technische maatregelen die reeds in uitvoering zijn ⁶. Als argument voor deze lage capaciteit wordt aangegeven de noodzaak om binnen geluidgrenzen te blijven, de

⁶ Zie: "Intensivering containeroverslag", ECT 18 januari 2000

zogenoemde Maximale Toelaatbare Geluidbelasting (MTG). De geluidsstudie van DCMR ten behoeve van de KBA, gerealiseerd in 2001, heeft echter aangetoond dat het hanteren van de MTG's geen beperkingen voor de containeroverslag op de Maasvlakte 1 met zich mee brengt ⁷. Zelfs het hanteren van de zogenoemde 'eindcontouren' brengt geen beperkingen voor de containeroverslag op de Maasvlakte met zich mee ⁸.

De in de BC voor de chemie voorziene 210 ha is een combinatie van vraag en aanbod, want dit aantal ha zou volgens de BC reeds in 2025 zijn uitgegeven. Daarna is er geen ruimte meer voor uitbreiding van deze activiteit. Voor de chemie meldt de BC dat een studie van Tecnon uit 1999(!) aanleiding geeft tot optimistischere verwachtingen dan men tot nu toe hanteerde. Hiervoor wordt echter geen onderbouwing verstrekt. De aangegeven terreinbehoefte voor de verschillende chemische activiteiten oogt te hoog. Zo heeft een recentere studie van Chem-Systems uit 2000 het beeld van de PMR-studie van ADL, die in de KBA is gehanteerd, bevestigd ⁹. Chem-Systems wees op de enorme toename van de ruimtecapaciteit in de laatste jaren door 'debottlenecking', 'capacity creep' en schaalvergroting. De ontwikkeling in de laatste jaren geeft ook geen aanleiding voor een opwaartse herziening van de terreinvraag in de KBA.

Daar staat tegenover dat de BC geen rekening houdt met overige industrie, LPG/LNG en Ro-ro activiteiten op Maasvlakte 2. Wij zijn van mening dat, zeker voor een dergelijke lange termijn, activiteiten van deze sectoren op Maasvlakte 2 waarschijnlijk zullen plaatsvinden. In de PKB is echter een selectief beleid aangekondigd voor al deze activiteiten. Per saldo is er daarom geen reden om de behoefte aan industriële of andere overslagterreinen neerwaarts aan te passen ten opzichte van de BC, tenminste wat het hoge groeiscenario betreft.

Een belangrijke tekortkoming van de BC is dat het slechts voor één omgevingsscenario één vraagontwikkeling met marktaandeelwinst laat zien. Daardoor worden de economische risico's onderschat, evenals de voordelen van fasering.

4.3 Invloed op KBA-resultaten

4.3.1 Algemene ontwikkelingen

Omdat er geen duidelijke redenen zijn om een wezenlijk ander verloop van vraag en aanbod te verwachten dan tijdens de KBA, is er ook geen reden om wezenlijk andere KBA-resultaten te verwachten. Dit betekent dat ook de hoofdconclusie uit de KBA ongewijzigd blijft, namelijk:

⁷ Zie: 'Geluidsbeperkingen kosten batenanalyse PMR', DCMR Milieudienst Rijnmond, november 2001, blz. 11 t/m 13 en bijlage 4.

⁸ De eindcontouren representeren de op lange termijn na te streven geluidsbelasting in de omgeving. Er is echter geen datum genoemd. Bij de vaststelling van deze eindcontouren is uitgegaan van kaalslag-herbouw van het industriegebied en vervangingsinvesteringen bij de industrie uitgaande met de inzichten in 1991.

⁹ Zie: 'Briefing paper for NEI and CPB Land Reclamation for Extension of the Port of Rotterdam', oktober 2000.

Zonder landaanwinning zal er op den duur, afhankelijk van de economische groei, een tekort aan havencapaciteit ontstaan. Oplossing van dit tekort is gunstig voor de welvaart in Nederland, mits de door aanleg vermeden tekorten groot genoeg zijn.

4.3.2 Exploitatieresultaat haven

Een uitzondering op het ruwweg gelijkblijven van KBA-resultaten is wellicht het bedrijfseconomische resultaat vanwege enerzijds de optimalisatie van het eindontwerp en anderzijds de veel mindere mogelijkheden tot fasering daarvan. Dit is niet onderzocht en het is ook niet mogelijk om daarover informatie te krijgen door vergelijking met de hieronder te bespreken bedrijfseconomische berekeningen van MV2.

De reden is dat het exploitatieresultaat in de KBA betrekking heeft op de haven als geheel. Een verhuizing van activiteiten van de bestaande haven naar MV2 heeft dan geen effect op de baten van de havenexploitant. In de KBA zijn alleen de verschillen in de ontwikkeling van de totale haven met en zonder MV2 relevant. In het laatste geval, het zgn. nulalternatief, kan er door extra inspanning op de terminals zeer veel meer gebeuren in het bestaande gebied dan met een MV2. In de KBA is dus een belangrijk deel van de activiteiten op MV2 economisch beschouwd als een verhuizing binnen de haven. Voor de exploitant van de gehele haven brengt gebruik van MV2 aanvankelijk wel kosten met zich mee, maar geen merkbare toename van de baten, bijvoorbeeld bij het havengeld. Het exploitatieresultaat in de KBA is om deze reden veel negatiever dan het daarin begrepen exploitatieresultaat van MV2 als aparte entiteit. De berekeningen in de volgende paragraaf hebben uitsluitend betrekking op het laatste en geven dus een te optimistisch beeld uit het oogpunt van een exploitant van de gehele haven.

5 Rentabiliteit en financiering van Maasvlakte 2

5.1 Business case

5.1.1 Rentabiliteitsberekening

De resultaten van de business case staan vermeld in tabel 5.1. Voor de duidelijkheid is als eerste het hoofdresultaat uit de BC weergegeven. Daarnaast staat het resultaat bij het nieuwe faseringsvoorstel. Het tijdstip van aanleg van fase 2 wordt daarbij afgestemd op de vraag, zodat wordt gewacht op een launching customer.

Het Havenbedrijf berekent de netto contante waarde van het project over een oneindige tijdshorizon. Dat mag alleen als op een andere manier rekening wordt gehouden met de onzekerheden rond het project. De Werkgroep Risicowaardering adviseert om, als daarnaar geen projectspecifiek onderzoek is gedaan, voor het macro-economische risico te werken met

een risico-opslag van 3% op de reële risicovrije discontovoet van 4%. Daar het Havenbedrijf rekent met een inflatie van (ong.) 2% voor alle onderdelen, resulteert dit advies hier in een discontovoet van 9%. Het Havenbedrijf rekent op basis van advies van financiële deskundigen met een gewogen prijs van vermogen van 8,55%. Daarin zijn de bedrijfseconomische risico's verwerkt. Dit scheelt niet veel met de boven vermelde 9%. Vandaar dat hier verder voor de vergelijkbaarheid overal 8,55% is gehanteerd bij het berekenen van de netto contante waarde.

De kosten van compensatiemaatregelen voor verlies aan natuur in de duinen staan ten onrechte niet in de kostenopstelling (max. 40 mln euro). Ook het onderhoud van de buitencontour zit niet in de kosten van de BC, hoewel de onderhoudskosten van de MV2 contour vermoedelijk groter zijn dan die van de huidige (verschil 0 à 2,5 mln euro per jaar).

Anderzijds is het twijfelachtig of de opgevoerde inrichtingskosten van MV1 (258 mln euro) wel alle in de kosten van MV2 thuis horen. In de BC ontbreekt een argumentatie waarom er nu wordt afgeweken van de kostenopstelling in de KBA en PKB.

Verder is in de BC geen rekening gehouden met overdrachten aan het Rijk in de vorm van domeinrechten en grondkosten. Deze overdrachten hebben geen directe invloed op de maatschappelijke welvaart, maar wel op de verdeling daarvan over de genoemde partijen. Als het Rijk een deel van de werken (bijv. de zeewering) zelf gaat aanleggen, moet hierover BTW worden betaald. Ook dit is een overdracht.

5.1.2 Gevoeligheidsanalyse

Opvallend is dat de BC van een optimistische en deterministische wereld uitgaat. Die wereld valt weliswaar niet buiten de plausibiliteitsmarges, maar geeft geen goed beeld van het gemiddelde en de risico's en onzekerheden daaromheen. En veel minder gunstige ontwikkelingen dan gemiddeld zijn even goed denkbaar als de in de BC gepresenteerde afwijking naar boven.

Wel wordt in de BC een gevoeligheidsanalyse verricht, maar de bandbreedte daarvan is zeer beperkt. Zo wordt een variant berekend met 20% minder containeroverslag op MV2, dit is in 2035 in plaats van 16,4 miljoen TEU 'slechts' 13,1 miljoen TEU op de Maasvlakte 2. Dit is nog steeds evenveel als in het overeenkomstige GC scenario van de KBA redelijkerwijs op MV2 gebeurt, zie tabel 4.1. Met deze relatief bescheiden afname van de containeroverslag ten opzichte van de basis case verslechtert de netto contante waarde met 126 miljoen euro.

5.2 Rentabiliteit bij alternatieve vraagontwikkelingen

5.2.1 Altijd start aanleg in 2006

Gelet op de grote onzekerheden heeft het CPB aan het Havenbedrijf verzocht een aantal door het CPB gespecificeerde varianten door te rekenen. De berekeningen zijn gemaakt voor

ontwikkelingen op MV2 die zo goed mogelijk lijken op de gemiddelden in de drie scenario's ontleend aan de KBA, zoals boven gepresenteerd in de tabellen 4.1 en 4.2.¹⁰ Daarbij is de inschatting van terreingebruik voor andere (industriële) activiteiten dan chemie in de KBA-cijfers wellicht te hoog, gelet op het in de PKB vastgelegde selectieve gebruik van MV 2. De ontwikkelingen die illustratief zijn voor de KBA scenario's, zijn alle doorgerekend met de nieuwe gefaseerde aanleg. Wel wordt in alle gevallen de in de BC voorgestelde aanlegstrategie gevolgd, namelijk altijd starten met aanleg in 2006. De uitkomsten staan in tabel 5.1.

Tabel 5.1 Rentabiliteitsmaatstaven voor MV2 in diverse scenario's met aanleg in 2006 (contante waarde in 2003)

	GHR BC buitencontour ineens mln euro	GHR buitencontour nieuwe fasering	KBA GC	KBA EC	KBA DE
Netto contante waarde bij 8,55% nom.	-551	-485	-565	-627	-541
Interne rentevoet nominaal in %	6,6	6,8	6,2	5,1	3,3

¹ Het GHR rekent bij bijna alle categorieën met een inflatie van 2% per jaar.

Uit vergelijking van de eerste twee kolommen wordt duidelijk dat faseren economisch een zinvolle zaak is, zelfs in het hoge-groei-scenario. Het verschil is vermoedelijk nog onderschat door de eerder vermelde grove berekening van de zandkosten voor fase 1.

De berekeningen met verschillende KBA-scenario's geven een negatiever beeld waardoor beter het risico zichtbaar wordt dat zonder meer realisering van het project met zich meebrengt. Het verschil tussen GHR gefaseerd en KBA GC komt vooral door het mindere gebruik in de KBA-berekeningen van MV2 voor containers. Dit komt omdat - zoals boven al toegelicht - er in de bestaande haven veel meer capaciteit is dan waarmee in de BC wordt gerekend. Tabel 5.1 geeft een duidelijke illustratie van de risico's die met de strategie uit de BC wordt gelopen. Conclusie is dat het bedrijfseconomische beeld dat het Havenbedrijf schetst bij de nieuwe gefaseerde aanleg om diverse redenen optimistisch is.

¹⁰ Om aansluiting te krijgen tussen de vraag en een investeringsverloop moet de vraag worden uitgedrukt als een discreet verlopende uitgifte van concrete kavels. Ook in de context van één scenario verloopt de uitgifte tamelijk willekeurig. Om enerzijds concreet te kunnen rekenen en anderzijds rekening te houden met de vele mogelijkheden van het feitelijke vraagverloop zijn voor de KBA per scenario steeds 100 concrete simulaties van de trendmatige vraag gemaakt en bedrijfseconomisch doorgerekend. De KBA bevat daarvan weer het gemiddelde, dat dus een continu verloop heeft. Het Havenbedrijf is echter niet in staat een groot aantal gevallen door te rekenen. Vandaar dat de gemiddelden uit de KBA weer zo goed en kwaad als het ging, zijn omgezet in een discrete vraag. Hier en daar leidt dat dan onvermijdelijk tot kleine inconsistenties, die – met uitzondering van de volgende voetnoot - geen merkbare invloed hebben op het resultaat.

5.2.2 Met launching customer

In tabel 5.2 is het aanlegtijdstip van de eerste fase aangepast aan de vraag. Dit betekent dat er toch is uitgegaan van een launching customer.¹¹ De cijfers in het GC-scenario zijn niet herberekend omdat wachten op een launching customer in deze gevallen niet veel scheelt.

Tabel 5.2 Rentabiliteitsmaatstaven voor MV2 in diverse scenario's met aanleg in 2006 (contante waarde in 2003)

	GHR	KBA GC	KBA EC	KBA DE
buitencontour nieuwe fasering mln euro				
Netto contante waarde bij 8,55% nom.	-485	-565	-612	-432
Interne rentevoet nominaal in %	6,8	6,2	5,1	3,3

Vergelijking van tabel 5.2 met tabel 5.1 maakt duidelijk dat het nuttig is om te onderzoeken of - mede door de verkorting van de bouwtijd die door fasering nu bereikt kan worden - toch niet gewacht kan worden op een launching customer voordat tot aanbesteding wordt overgegaan.

Ondanks fasering worden de gevolgen van minder faseren ten opzicht van het referentie-ontwerp in de PKB duidelijk zichtbaar. Terwijl in de KBA (bijv. tabel 5.4) het bedrijfseconomische beeld verslechtert naarmate er meer wordt uitgegeven, is het beeld in tabel 5.2 meer gelijkmatig door het minder faseren.¹² Dit is een illustratie van het grotere bedrijfseconomische risico in het nieuwe voorstel ten opzichte van het referentie-ontwerp in de PKB. Reden te meer om niet tot de eigenlijke aanbesteding/gunning over te gaan voordat er echt een launching customer is.

5.3 Betrokkenheid overheid bij financiering

Om de tekorten uit tabel 5.1 te dekken vraagt Rotterdam een bijdrage van het Rijk van 600 mln euro voor de kosten van de buitencontour. Zoals uit het voorgaande blijkt, ligt dit bedrag globaal gesproken in dezelfde orde van grootte als de bedrijfseconomische tekorten van MV2. Vanzelfsprekend wordt het bedrijfseconomische tekort daardoor niet kleiner. Het project wordt daardoor alleen makkelijker financierbaar.

Een naar aanleiding van tussentijds commentaar ontworpen nieuwe faseringsvariant beperkt dit tekort tot 485 mln euro bij hoge groei en aanleg in 2006. Bij een meer gemiddelde of lage economische groei wordt dit tekort aanzienlijk groter. Wachten met de aanbesteding van de

¹¹ Gezien de toepassing van het launching customer principe is de eerder bij tabel 4.2 vermelde bijtelling van de nee-verkopen in de KBA wat de berekening in tabel 5.2 betreft niet terecht.

¹² Zie voor een toelichting op de onvergelykbaarheid van beide resultaten de toelichting in par. 4.3.2.

buitencontour van de eerste fase tot er een launching customer is, kan in alle situaties de tekorten meer brengen in de richting van die genoemd in de BC.

Een bijdrage vragen van het Rijk is echter niet de enige mogelijkheid om op deze tekorten te reageren. Haventerrein is in economische zin een privaat goed: iedereen, behalve de huurder, is van het gebruik van een terrein uitgesloten en dat gebruik is rivaliserend: waar de ene gebruiker zit, kan de andere niet zitten. Er is dus alle reden om het profijtbeginsel toe te passen. Dat geldt niet alleen voor MV2, maar via de regel dat prijzen het beste gebaseerd kunnen worden op de marginale kosten, ook voor het bestaande Rotterdamse havengebied, gecorrigeerd voor eventuele verschillen in kwaliteit.

Wel zijn er externe effecten in de vorm van voordelen voor de klanten die samenhangen met de omvang van het havencomplex. Voorbeelden zijn hoge frequenties, gemakkelijke onderlinge leveringen of de aanwezigheid van gespecialiseerde kennis en bedrijven. Zeker een deel van deze voordelen kan in de prijzen worden geïnternaliseerd¹³. Op deze wijze betalen ook de buitenlandse klanten, aan wie het merendeel van deze kwaliteitsvoordelen toevalt, mee aan het project dat die voordelen tot stand moet brengen.

5.4 Hogere prijzen

De grondprijs voor industriële activiteiten is zo laag dat deze niet de marginale kosten van de grond dekt. Hoe meer industriële bedrijven op MV2, hoe groter het verlies voor de exploitatiemaatschappij. De huurprijzen zijn ook veel lager dan overeenkomt met de huidige verkoopprijzen voor normale industrieterreinen in de provincie Zuid-Holland (200 euro/m²). Met name voor chemische bedrijven zijn de grondkosten bovendien relatief zo gering dat volgens Chem-Systems ook een forse verhoging zeer weinig invloed heeft op de beslissing over de vestigingsplaats voor een onderneming waarvoor vestiging in Rotterdam voordelen heeft.

Daarom is een prijsvariant uitgerekend, waarin – uitsluitend voor MV2 - de kadetarieven kostendekkend worden gemaakt en de grondprijs ruwweg overeenkomt met een rendement van 4% op de aanlegkosten van MV2, zonder rekening te houden met aanloopverliezen.¹⁴ Bij containers gaat het om ca. 2,25 euro per TEU, dat is ongeveer 4% van de overslagkosten. De hogere tarieven gaan ten koste van de voordelen van gebruikers, bijvoorbeeld de verladere en ontvangers van containers. Op deze wijze betalen ook buitenlanders mee aan het project dat hen in totaal meer voordeel verschaft dan de Nederlandse gebruikers. De prijsverhoging geeft een klein negatief effect op de vraag en stimuleert ook een

¹³ Zie in dit verband ook het stukje over "schaalvoordelen in de KBA" in paragraaf 11.3 van de OEEI-leidraad.

¹⁴ Een uitgebreide onderbouwing en toelichting op de prijsvariant is te vinden in de aanvullende KBA, hoofdstuk 6. Hier is de prijsverhoging van grond procentueel gelijk gehouden aan die waarmee in de prijsvariant in de KBA is gerekend, namelijk distributie 33%, containers 77% en industrie 146%.

intensief ruimtegebruik. De prijselasticiteit voor de containersector volgt daarbij uit de toepassing van het marktaandeelmodel waarmee ook de andere KBA-resultaten voor die sector zijn berekend.¹⁵ De uitkomsten voor de rentabiliteit van MV2 staan in tabel 5.2.

Tabel 5.3 Rentabiliteit bij de huidige en verhoogde tarieven, EC-scenario

	Huidige tarieven	Verhoogde tarieven
	mln euro, contant in 2003	
Netto contante waarde bij 8,55% nom.	-612	-407
Interne rentevoet nominaal in %	5,1	6

De tariefsverhoging op MV2 heeft een positief effect van 205 mln euro op de netto contante waarde, waarvan 80 mln als gevolg van iets later en kleiner aanleggen en 125 mln euro het pure prijseffect is (bij ongewijzigd volume). Dit laatste is in lijn met het in de KBA tabel 6.8 vermelde effect op de inkomsten op MV2. Toch wijkt de uitkomst van de hier gepresenteerde tariefsvariant aanzienlijk af van die in de KBA. In de KBA komt de netto contante waarde tot 2035 uit op praktisch nul, dat wil zeggen een sluitende exploitatie.¹⁶ Dit komt omdat de geleidelijke doorwerking van de prijsstijging op de tarieven in bestaand Rotterdams havengebied hier niet is meegenomen. In de KBA ging het daarbij tot en met 2035 om een bedrag van afgerond 500 mln euro. Daarmee rekening houdend blijft de toen getrokken conclusie ongewijzigd. Namelijk dat door prijsverhoging de risico's van het project aanzienlijk minder worden en de kosten en risico's voor de Nederlandse belastingbetaler worden beperkt.

5.5 Risico's en institutionele opzet

De omvang van een bedrijfseconomisch tekort hangt af van de gehanteerde rentevoet, inclusief de daarin begrepen risico-opslag. Deze opslag zal groter zijn naarmate financiers meer risico lopen.

Het Havenbedrijf Rotterdam geeft wel aan dat het project met belangrijke risico's omgeven is. In de BC staat: "Het is evident dat het niet gewenst is dat de risico's die kleven aan Maasvlakte 2 het voortbestaan van Havenbedrijf Rotterdam NV in gevaar brengen. Door Maasvlakte 2 in een aparte entiteit (NV of BV) onder te brengen wordt hierin voorzien".

Deze remedie om met risico's om te gaan is opmerkelijk. Het is geen strategie om risico's te verminderen, maar een constructie om de risico's op anderen af te wentelen. De

¹⁵ De onderbouwing van de gehanteerde andere prijselasticiteiten is te vinden in de KBA, hoofdstuk 6, tabel 6.4.

¹⁶ Dit is het resultaat bij een reële discontovoet van 4% en een tijdshorizon van 2035. Dit is redelijk vergelijkbaar met de hier gehanteerde 8,55% nominaal in combinatie met een oneindige tijdshorizon.

risico's voor een aparte entiteit zullen groter zijn dan die voor het Havenbedrijf Rotterdam NV, omdat de omvang van die entiteit kleiner zal zijn. Tenzij men een entiteit met deelname of garanties van het Rijk bedoelt, waarbij de risico's feitelijk naar de belastingbetaler worden afgewenteld.

Bovendien kleven een aantal bezwaren aan het splitsen van het beheer van de haven. Immers, dit geeft problemen met de herkenbaarheid door de klanten en met de nodige afstemming van ontwikkelingsplannen. Er ontstaat een situatie waarbij het Havenbedrijf Rotterdam NV in enkele aspecten concurreert met het NV Maasvlakte 2. Het oprichten van een aparte NV kan wellicht ook problemen geven in de toerekening van kosten en opbrengsten, zoals havengeld. Verder belemmert het een eenduidige prijsstrategie voor de grond in de gehele haven gebaseerd op marginale kosten. Dat zijn in dit geval de integrale grondkosten bij uitbreiding, aangepast voor kwaliteitsverschillen.

Tot slot wordt de verantwoordelijkheid voor aanleg en beheer weinig transparant. Enerzijds is het Havenbedrijf Rotterdam geen overheidsdienst meer met directe publieke verantwoording en controle, maar een NV. Anderzijds is deze NV geen privaat bedrijf onder de tucht van de markt. Met toevoeging van een nieuwe entiteit kan het verband tussen beslissen en risico dragen onduidelijker worden.

Literatuur

CPB, NEI, RIVM (2001): Welvaartseffecten van Maasvlakte 2 Aanvullende kosten-batenanalyse van uitbreiding van de Rotterdamse haven door landaanwinning; Koninklijke De Swart, december 2001.

Havenbedrijf Rotterdam NV. (2003): Maasvlakte 2 Business case Doorsteekvariant; Havenbedrijf Rotterdam, september 2003 (vertrouwelijk).