

Samenvatting

De containeroverslag in de Rotterdamse haven zal tot 2040 naar verwachting fors groeien. Dit ondanks de economische crisis. Om te voorkomen dat de wegen rond Rotterdam dichtslibben, moeten de binnenvaart en shortsea een groter aandeel krijgen in het vervoer van containers. Ontwikkelingen zijn in de regel al door de marktpartijen zelf in gang gezet om de omslag te maken. Een aantal maatregelen zal de achterland transportcapaciteit vergroten. Daarvan is echter niet duidelijk of dit ook de rol van de binnenvaart en shortsea versterkt. De overheid heeft vooral de rol om administratieve drempels en lasten te verminderen en procedures op het gebied van ruimtelijke ordening te stroomlijnen. Een regisserende overheidsrol door de bij de containeroverslag betrokken partijen bij elkaar te brengen, is tevens van belang.

Motivatie en doel onderzoek

Dit onderzoek naar achterlandcongestie en de rol van vervoer over water is gedaan tegen de achtergrond van een groeiende stroom van containers naar de Rotterdamse haven. Om aan deze groei te kunnen voldoen, wordt de Tweede Maasvlakte gebouwd. Nederland wil zich niet verslikken in de extra stroom containers. Het vervoer van containers naar het achterland gebeurt nu nog vaak via de weg. In 2009 ging het om een percentage van 56%. Om verdere congestie op de weg te voorkomen, is het belangrijk om de potentie van het spoor en het water optimaal te benutten. De focus in dit rapport ligt op mogelijkheden om de binnenvaart en shortsea een grotere rol te geven in het containertransport naar het achterland.

De ligging van de Rotterdamse haven aan de grote rivieren en de Noordzee maakt meer overslag van containers naar binnenvaart en shortsea goed mogelijk. Zowel het Havenbedrijf Rotterdam als de overheid richten zich in hun beleid op het stimuleren daarvan.

Het doel van dit onderzoek is ontwikkelingen in de binnenvaart en shortsea te verkennen die kunnen bijdragen aan duurzame en bereikbare achterlandverbindingen van de haven van Rotterdam en de omliggende zeehavens. Het KiM heeft ook onderzocht of en op welke manier de overheid het containervervoer via binnenvaart en shortsea kan stimuleren.

Verwachte groei containerstromen en knelpunten

Door de economische crisis is de containeroverslag in 2009 in de Hamburg-Le Havre haven range fors gedaald met 16%. In Rotterdam tekende de daling met 10% nog positief af tegen de klappen die Hamburg (-28%) en Antwerpen (-16 %) kregen. In het eerste kwartaal van 2010 is de containeroverslag in de meeste havens van de havenrange weer flink gegroeid, maar de verwachting is dat het nog even zal duren voordat de containeroverslag weer op het topniveau van 2008 uitkomt. De economische crisis heeft duidelijk gemaakt dat de toekomst onzeker is.

Het gebruik van verschillende toekomstscenario's maakt het mogelijk om investerings- en beleidsbeslissingen te onderbouwen ondanks de onzekere toekomst. De verschillende scenario's samen vormen een plausibele bandbreedte waarbinnen de toekomstige ontwikkelingen zich vermoedelijk zullen afspelen. Door de daling van de belangrijkste economische drivers in 2009 ligt de gemiddelde lange

termijn ontwikkeling weer volledig binnen de bandbreedte van de lange termijn omgevingsscenario's die de Nederlandse planbureaus hebben ontwikkeld. Het KiM concludeert dat de bandbreedte tussen het hoogste en laagste groeiscenario nog steeds een plausibel uitgangspunt is voor robuuste lange termijn verkenningen voor de verwachte groei van containerstromen. Afhankelijk van het toekomstscenario kan de overslag van containers in Nederland op lange termijn tot 2040 groeien tot 145 miljoen ton in het 'Regional Communities'-scenario en 540 miljoen ton in het 'Global Economy'-scenario¹. Ten opzichte van de huidige situatie met iets meer dan 100 miljoen ton containeroverslag is dat een groei van circa 40% tot 425%.

In alle scenario's is de grootste groei te verwachten in het shortsea vervoer van maritieme containers. Maar ook bij de achterlandmodaliteiten weg, binnenvaart en spoor zal het containervervoer fors toenemen. Vooral het containervervoer over de weg van en naar Rotterdam en in mindere mate het vervoer per binnenschip en spoor zal in de toekomst te maken krijgen met capaciteitsknelpunten en congestie op de achterlandinfrastructuur. Het containervervoer op de weg wordt op langere termijn op de achterlandassen vooral geconfronteerd met congestieproblematiek die ontstaat door het personenautoverkeer.

Kansen voor shortsea en binnenvaart

Op basis van desk research en 'open interviews' met vertegenwoordigers uit de praktijk en wetenschap zijn de volgende tien voorstellen verzameld die mainport Rotterdam mogelijkheden geven voor groei van het containervervoer via het water:

1. Ontwikkelen containertransferia net buiten het havengebied;
2. Modal shift ambitie Tweede Maasvlakte (het Havenbedrijf Rotterdam heeft de ambitie vastgelegd dat meer goederen via het water en spoor moeten worden vervoerd en minder over de weg);
3. Meer sea-sea overslag van grote zeeschepen die op de intercontinentale routes varen naar kleinere zeeschepen voor Europese bestemmingen;
4. Ontwikkelen binnenvaartterminals in het achterland die naast containeroverslag ook douane-activiteiten verzorgen die traditioneel bij de zeeterminals worden gedaan (extended gates);
5. Verbeteren informatiesystemen in voer- en vaartuigen;
6. Verbeteren informatiestroom tussen verladers/vervoerders en in de transportketen;
7. Versneld uitvoeren van achterstallig onderhoud aan rijksvaarwegen;
8. Aanpakken knelpunten internationale vaarweginfrastructuur en het bijbehorende netwerk van container overslagterminals;
9. "Vergroenen" van goederenketens;
10. Ontwikkelen secure lanes voor de binnenvaart.

Alle genoemde voorstellen blijken echter al met betrokkenheid van het ministerie van Verkeer en Waterstaat in gang te zijn gezet of ze staan al aan het begin van hun ontwikkeling: conceptuele fase, pilot fase, of eerste toepassing in de praktijk. De tien voorstellen zijn belangrijke bouwstenen voor de transitie naar een sterker achterlandtransportsysteem wat betreft kwaliteit en capaciteit. De meeste voorstellen versterken echter niet bij voorbaat de concurrentiepositie van het containervervoer via het water ten opzichte van de andere modaliteiten. Soms stimuleren de voorstellen zowel de binnenvaart als het wegvervoer. Veel van de

¹ De scenario's worden uitgebreid besproken in hoofdstuk 2.

maatregelen garanderen in deze groeimarkt dan ook niet bij voorbaat een groter of zelfs gelijkblijvend marktaandeel voor de binnenvaart in het achterlandtransport.

Een 'vergroening' van het achterlandtransport vergt een internalisering van de externe milieukosten van alle betrokken modaliteiten. De binnenvaart zou daarbij een relatief gunstige uitgangspositie hebben ten opzichte van de andere modaliteiten, zij het dat 'de schoonste modaliteit' niet bestaat.

Wat de overheid kan doen om de kansen te benutten

De tien voorstellen werden op basis van het economisch denkkader over publieke belangen beoordeeld. Hieruit blijkt dat de rol van de overheid bij het realiseren ervan vrij beperkt kan zijn. De uitvoering van de voorstellen is vaak al in gang gezet. Hierbij speelt het Havenbedrijf Rotterdam een belangrijke rol. Daarnaast zijn er genoeg financiële prikkels voor marktpartijen om, soms wellicht met financiële hulp van de overheid, de omslag te maken. De rol van de overheid bestaat dan veelal uit het stroomlijnen van procedures op het gebied van ruimtelijke ordening en het mitigeren van administratieve drempels en lasten. Economen spreken van het verminderen van overheidsfalen. In dat kader heeft de bestuurskundige invalshoek een extra toegevoegde waarde. Daaruit leren we dat de overheid niet alleen een faciliterende rol kan vervullen in het verminderen van overheidsfalen maar ook een regisserende rol kan spelen door de betrokken partijen die bij containeroverslag betrokken zijn bij elkaar te brengen.