

De nationale zeehavenpolitiek

door Vic VAN ROMPUY,

Gewoon hoogleraar aan de Katholieke Universiteit te Leuven,
Voorzitter van de Nationale Commissie voor het Havenbeleid.

★

Op 9 augustus 1980 trof de regering een beslissing over de verdere uitbouw van de voor- en achterhavens te Zeebrugge. Deze gebeurtenis ging gepaard met stellingnamen betreffende de nautische toegankelijkheid van de haven van Antwerpen, de voorbereiding van de Schelde- en Maasverdragen, alsmede de harmonisatie van de havenrechten. Tevens werd stelling genomen ten opzichte van de plaats van de havenwerken in de algemene structuur van het vervoerwezen (weg, binnenvaart) en van de weerslag op het prioritair investeringsprogramma 1976-1980. dat betekenis heeft voor de communautaire relaties in dit land.

Het artikel tracht de boven uiteengezette beslissing te situeren in het raam van de nationale zeehavenpolitiek.

In de eerste plaats wordt nagegaan waarom de overheid een belangrijke rol speelt in verband met de zeehavens. Vervolgens wordt een analyse gemaakt van de fundamentele gegevens waarvan een havenpolitiek van de overheid moet vertrekken.

In de derde afdeling staat een schets van de organisatie van de zeehavenpolitiek in België. De vierde afdeling bevat een analyse van de inhoud van de Belgische politiek ter zake. Hierbij zal speciale aandacht gaan naar de beslissing van 9 augustus 1980. In de laatste afdeling worden besluiten getrokken en het geheel samengevat.

1. De overheid en de zeehavens.

Zeehavens hebben in de eerste plaats een transporteconomische betekenis. In België b.v. loopt nagenoeg 30 % van de in- en uitvoer (in gewicht) over de zeehavens. Ingevolge de evolutie van de transporttechnieken wint

de functie van de haven in de distributie als stapelplaats meer en meer aan belang. De beschikbaarheid, maar vooral de kosten van het havenverkeer zijn dienvolgens belangrijke bepalende factoren voor de buitenlandse handel, de concurrentiekracht en de werkgelegenheid. Bovendien heeft de haven niet alleen directe betekenis voor degenen die ter plaatse betrokken zijn bij het laden en lossen en de opslag van de goederen. Maar havengebieden zijn in menige gevallen kernen van een dichte economische bedrijvigheid, zoals allerhande industrie en dienstverlening. Naast dragers van internationale handel en diensten, zijn zij vaak groeipolen van maritieme industrialisatie (tabel V). Tevens komt de haven ten goede aan de regio en het verdere hinterland. Kortom, de havens beïnvloeden in belangrijke mate de economische welvaart.

Voor de correcte inschakeling van die activiteit in het economisch leven vertoont het ordeningsbeginsel van de eenvoudige mededinging tussen de havens verschillende gebreken.

1. De havenexploitatie gebeurt tot aan een bepaald capaciteitsgebruik met dalende gemiddelde kosten. De marktstructuur concurrentie laat dit voordeel voor de gemeenschap wegens de versnippering van de activiteit over te kleine cellen niet of in onvoldoende mate tot werkelijkheid worden.

2. Havens missen bij mededinging de vereiste flexibiliteit van aanpassing van de capaciteit; gebrekkig aanbod of duidelijke overcapaciteit zijn dan niet uitgesloten.

3. Voor een groot getal autonome havens is de onzekerheid over de te verwachten trafiek te groot. Dit betekent een belangrijke rem op de zelf te bepalen investeringen.

4. Gelijkheid van kansen en mededingingsvoorwaarden ontstaan noch op nationaal, noch op internationaal vlak op spontane wijze.

Wegens de gebondenheid aan de waterweg en de hoge kosten van inrichting en onderhoud kan de haven maar op één plaats worden georganiseerd. Toch moet zij in beginsel door iedereen kunnen worden gebruikt. Dienvolgens is de haven een publiek goed en heeft zij als verkeersorganisatie een openbaar karakter.

Een nationale havenpolitiek bestaat uit het geheel van beslissingen van de nationale overheid die in verband met de havenbedrijvigheid ten behoeve van de welvaart en het welzijn van de gehele gemeenschap moeten worden getroffen. Zij omvat beslissingen betreffende:

1° de optimale allocatie van produktiefactoren, vooral nautische toegangswegen, alsmede de infrastructuur en de verkeersverbindingen met het

hinterland, ten einde de havens toe te laten de vereiste diensten in de economie te presteren ; de gecoördineerde toewijzing op grond o.m.v. van sociaal-economische kosten en baten is in dit opzicht van grote betekenis ;

2° de verzekering van gelijkheid van kansen bij de mededinging voor trafieken tussen de verschillende havens ; de institutionele regeling van de havenexploitatie ;

3° de algemene reglementering betreffende veiligheid bij het vervoer en behoud van een behoorlijk leefmilieu ;

4° de verzekering van de internationale relaties i.v.m. de havens.

De nationale havenpolitiek heeft dus betrekking op problemen van zowel technisch-nautische, juridische, ecologische, sociale, financiële en economische aard.

Het is wegens die zgn. afgeleide effecten op de welvaart dat wordt verantwoord de kosten van de inrichting en het onderhoud in zekere mate mede door de ganse gemeenschap te laten dragen.

In feite worden de kosten van de toegangswegen tot de havens en van de infrastructuur volledig of althans voor meer dan de helft gedragen door de nationale overheid.

De uiteindelijke beslissingen over allocatie moeten dan ook op dit vlak door de nationale overheid worden genomen op grond van criteria betreffende welvaart en welzijn van de gehele gemeenschap.

In feite is de havenpolitiek van de centrale overheid een onderdeel van de algemene vervoer-, industriële en economische politiek. Aldus kan zij gebruikt worden als een instrument van economische en zelfs van algemene politiek. De nationale havenpolitiek situeert zich resoluut op het macro-economisch vlak van de gehele gemeenschap en behandelt duidelijk problemen die de kring van meer dan één haven overstijgen.

Ook de grotere belangstelling voor de havenproblematiek van internationale organisaties, o.m. Benelux, E.G. en Verenigde Naties, werkte bevorderend voor de totstandkoming van een nationale zeehavenpolitiek.

Naast de macro-havenpolitiek van de nationale overheid is er de micro-politiek van de havenbeheerders, die in ruime autonomie de beslissingen treffen in verband met de efficiënte organisatie, inrichting en exploitatie van de concrete havenbedrijvigheid.

De loyale mededinging tussen de havens heeft als orderingsbeginsel ongetwijfeld belang. Zoals boven is aangetoond schiet als eerste en algemeen beginsel voor de organisatie van de nationale havenpolitiek de mededinging tekort omwille van de specifieke aard van de havenbedrijvigheid. Binnen het raam van een door de nationale overheid gecoördineerde investerings- en prijspolitiek kan voor bepaalde trafieken de mededinging

tussen de gedecentraliseerde havenbesturen nochtans de produktiviteit bevorderen.

Zolang in België Antwerpen meer dan 90 % van de totale trafiek verwerkte, werd de behoefte aan een coördinerende overheidspolitiek niet zo sterk gevoeld. Met de toename van het relatieve belang van Gent en Zeebrugge (tabel IV) veranderde die situatie.

Ter gelegenheid van de recente staatshervorming werd de vraag gesteld betreffende de regionalisatie van de zeehavenpolitiek, temeer omdat Antwerpen, Gent, Zeebrugge en Oostende behoren tot het Vlaamse gewest. De voorkeur werd gegeven aan het behoud van een nationale politiek van de centrale overheid, vooreerst wegens de betekenis van de zeehavens voor de gehele nationale economie, vervolgens wegens de hoge kosten van de nautische toegangswegen en de infrastructuur en de beperkte mogelijkheden tot eigen financiering door de gewesten en ten slotte wegens de internationale aspecten van de havenpolitiek. De regionale autoriteiten hebben echter enige, zij het indirecte invloed op de havenpolitiek, via hun bevoegdheid inzake gemeentelijke financiën, ruimtelijke ordening en watervoorziening.

2. Fundamentele gegevens voor de havenpolitiek.

De overheidspolitiek betreffende de havens situeert zich wezenlijk op het vlak van de politiek tot bevordering van de economische ontwikkeling op lange termijn. In dit verband moet men rekening houden met de waarschijnlijke vertraging van het groeiritme van de industriële produktie, de internationale handel en meteen het maritieme verkeer in het Westen.

De snelle industrialisatie van een aantal zgn. nieuwe landen, de verhoging van de grondstoffenverwerking dicht bij de vindplaats, de toenemende verfijning van de Europese industriële produktie beïnvloeden nu reeds het zeevervoer op West-Europa en wellicht zullen die tendenties zich doorzetten. De energiecrisis remt het groeiritme van het oliegebruik, maar stimuleert daarentegen de vraag naar steenkolen en aardgas, die beiden gedeeltelijk over zee worden aangevoerd. Inzake staal doet zich eveneens een beweging in tegengestelde richting voor. Eensdeels daalt de produktie en meteen de behoeften aan erts (1). Anderdeels stimuleert de verplaatsing van de bevoorradingsplaats van erts (o.a. naar Brazilië, Venezuela en Australië) de vraag naar zeevervoer op lange afstand en met grote schepen.

(1) In 1979 bedroeg de aanvoer van erts 30 % en van steenkool 8 % van de totale hoeveelheid in Belgische havens geloste goederen.

Op het gebied van de vervoertechnieken zijn voor de Belgische havens twee strekkingen van belang.

In de eerste plaats vergroot vooral inzake massagoederen de gemiddelde omvang en diepgang van de schepen (tabel I). In de tweede plaats neemt inzake stukgoederen het zgn. geïntegreerd vervoer (container, ro/ro) op spectaculaire wijze toe (tabel III).

Indien men de recente evolutie en de bestellingen van de wereldvloot nader bekijkt dan valt het op dat het relatieve belang van twee scheepstypes toeneemt, nl. dit tussen 60.000/80.000 ton en dit tussen 120.000/175.000 ton (2). De betekenis van de zgn. reuzeschepen (tankers) vermindert, o.m. wegens de hoge bouwkosten, de beperkte flexibiliteit, de grote risico's voor een veilige vaart en de beperkte capaciteit van de havens van vertrek en/of aankomst.

In dit verband kan het nuttig zijn te vermelden dat de huidige toegankelijkheid van Antwerpen voor het opvaren bij doodtij (41 voet) (65.000 t.) bedraagt en bij springtij 45 voet (95.000 t.). Ingevolge de regeringsbeslissing van augustus 1980 zou dit laatste cijfer mits uitvoering van de nodige baggerwerken over enkele jaren kunnen opklimmen tot 48 voet in één getij (hoog water). De haven van Zeebrugge is bij gunstige tij thans bereikbaar voor volgeladen schepen van om en bij 100.000 ton.

Voor de aardgasschepen dient te Zeebrugge de voorhaven minimaal toegankelijk te zijn voor schepen die een diepgang hebben van —12,5 m. Dit kan worden opgevoerd, eveneens mits uitvoering van de vereiste baggerwerken, tot maximaal vlot 15 m (52 à 53 voet), hetgeen duidelijk ruimte laat voor de toegang tot de zeesluis en de achterhaven van schepen van 125.000 ton.

De haven van Gent kan met volgeladen schepen in een tij worden bereikt door volgeladen schepen van 60.000 ton (diepgang 40 voet).

De bemerking moet worden gemaakt dat de toegankelijkheid tot een haven een belangrijke, maar niet de enige determinant is van de capaciteit en de concurrentiekracht. De toegang tot een haven kan tevens een verhoging krijgen door een aanpassing van de vaart aan het watertij en van de lading (lichting), hetgeen echter meestal gepaard gaat met kostenstijgingen.

Tussen 1955 en 1974 kenden de trafieken in de Belgische havens een gemiddelde stijging van om en bij 6 % per jaar. In de periode 1970-75 viel de gemiddelde jaarlijkse groei terug op 0,4 %, in de eerste plaats wegens de inwerkingstelling van de oliepijpleiding Rotterdam-Antwerpen, maar ook wegens de economische crisis. Gedurende de periode 1975-79 werd nochtans opnieuw 4,9 % bereikt (tabel I).

(2) In 1980 blijft 50 % van de totale wereldvloot (in ton) beneden 80.000 ton dwt. en 70 % beneden 175.000 ton. Voor erts- en bulkschepen bedroegen die procenten resp. 79 en 95 en voor general cargo en andere schepen, telkens 100.

Volgens de vooruitzichten van een door de Gewestelijke Economische Raad voor Vlaanderen (GERV) ingestelde studiegroep zou in de periode 1980-1990 de totale toename van de trafiek opnieuw kunnen stijgen tot 4 % en in 1990-2000 tot 3,5 %, d.i. het historische groeiritme van de trafieken over een lange periode (50 à 100 jaar). Die ramingen wijzen dus op een gevoelige vertraging.

Tevens moet worden opgemerkt dat de door de GERV-groep in het vooruitzicht gestelde groei merkkelijk hoger ligt dan de meest optimistische ramingen die door verschillende instanties voor de groei van de Nederlandse havens werden gemaakt en die hooguit 2 à 3 % bereiken.

Economische vooruitzichten zijn geen zekerheden, maar bieden hoogstens enkele mogelijke bakens binnen dewelke een beredeneerde en daarom een min of meer veilige vaarweg voor het beleid kan bestaan.

Hoewel de groeikansen verschillen van haven tot haven houdt men bij de bepaling van het globale beleid voor de Belgische havens op halflange termijn toch best rekening met de eventualiteit van een duidelijke vertraagde groei van de trafieken en van de industrialisatie in de havens in vergelijking met de periode 1955-1974.

3. De organisatie van de zeehavenpolitiek in België.

De beslissingsbevoegdheid betreffende de nationale havenpolitiek ligt in België in handen van de nationale regering en van het parlement, waarbij vooral de ministers van Verkeerswezen (vervoerbeleid) en Openbare Werken (toegang en infrastructuur) een belangrijke rol spelen. Ook andere ministers, zoals Buitenlandse Zaken, b.v. in verband met internationale verdragen en Economische Zaken, b.v. i.v.m. de nijverheids- en de energiepolitiek, hebben een zekere invloed. Binnenlandse Zaken, alsmede de gewestelijke executieven raken de havenpolitiek via hun bevoegdheid betreffende de gemeentelijke financiën, de watervoorziening en de ruimtelijke ordening. Bij de voorbereiding van de politiek zijn de belangrijkste betrokken administraties de directoraten-generaal van de Zeevaart (Verkeerswezen) en van de Waterwegen (Openbare Werken). In het najaar van 1978 werd de Nationale Commissie voor het Havenbeleid heringericht.

In dit overleg- en adviesorgaan hebben zitting de vertegenwoordigers van : 1° de belangrijkste betrokken ministeriële departementen ; 2° de organen van het havenbeheer ; 3° de nationale sociaal-economische groepen van werkgevers en werknemers ; 4° het planbureau en de gewestelijke economische raden.

De adviesbevoegdheid slaat vooral op : 1° het plan tot uitbouw van de haveninfrastructuur ; 2° de harmonisatie van de concurrentievoorwaarden

tussen de Belgische zeehavens ; 3° de internationale aspecten van de havenpolitiek, o.m. in verband met Benelux, de E.G. en andere internationale instellingen.

De eigenlijke exploitatie van de havens ligt te Gent, Antwerpen en Oostende in handen van de gemeenten en de zeehaven te Zeebrugge van de parastatale instelling Maatschappij voor Brugse Zeevaartinrichtingen. In de raad van beheer zijn de staat en de stad Brugge vertegenwoordigd.

Deze beheersinstanties staan in voor het dagelijks bestuur, de exploitatie en het onderhoud van de havens, alsmede voor de aanleg van de uitrusting, zoals kranen, loodsen, gespecialiseerde terminals. Voor de uitvoering van sommige werken ontvangen de beheerders subsidies van de nationale ministeries.

De eigenlijke havenactiviteit ten slotte wordt in overwegende mate verzekerd door de echte, meestal private gebruikers, zoals de rederijen, de bevrachters, de stouwers, de verzekeraars, de makelaars, de industriëlen, de handelaars.

De rol van de overheidspolitiek in verband met die bedrijvigheid is vrij beperkt.

De private gebruikers verrichten investeringen in laad- en losmaterieel, opslagplaatsen, enz. Zij stellen ook heel wat arbeiders en bedienden tewerk (tabel V).

4. De inhoud van de havenpolitiek.

De havenpolitiek moet op het oog hebben op economisch vlak optimaal bij te dragen tot de verhoging van de werkgelegenheid en van de reële levensstandaard van de gehele bevolking. Naast voor economische baten moet belangstelling bestaan voor extra-economische waarden, o.m. de realisatie van een behoorlijk leefmilieu (water-, bodem- en luchtverontreiniging, geluidshinder, verkeerscongestie, ruimtelijke ordening, enz.).

In deze afdeling zal nochtans de aandacht vooral gaan naar de investeringen in de havens en de concurrentievoorwaarden tussen de havens.

Investerings

Tot het einde van de jaren zestig was de nationale havenpolitiek vooral gericht op de ontwikkeling van de havens van Antwerpen en Gent. In juni 1969 legde de door de regering ingestelde Nationale Commissie belast met de studie van een nieuwe haven in volle zee of aan de Belgische kust een eindverslag neer, waaruit duidelijk een nieuwe geografische oriëntatie bleek. Verschillende private promotiegroepen hadden rond die tijd ter zake voorstellen bij de regering ingediend, vooral met het oog op de verzekering van de aanvoer van aardolie met supertankers.

De Commissie kwam tot het besluit dat de voorkeur moet gaan naar « de uitbouw van een polyvalente diepzeehaven, geschikt voor een ruime waaier van scheepstypes en allerhande trafieken. De hiertoe vereiste investeringen dragen minder risico dan wanneer een hoog gespecialiseerde haven voor slechts één trafiek zou worden ontworpen en het industrialisatie-effect van een polyvalente haven is groter dan van een sterk gespecialiseerde haven ». De voorkeur ging naar Zeebrugge vooral wegens de reeds bestaande infrastructuur en concentratie van trafieken. De Commissie stelde voor de uitbouw uit te voeren in drie fasen. De eerste fase zou op het oog hebben de bestaande voorhaven aan te passen, een nieuwe zeesluis te bouwen met aansluiting op voor- en achterhaven, industriegronden in de achterhaven bouwrijp te maken en de verbindingen met het binnenland te verbeteren. De maximaal toelaatbare diepgang zou 47 voet bedragen (om en bij 100.000 dwt).

In de volgende fasen zou de diepgang worden opgevoerd tot resp. 150.000 en 200.000 dwt. De bouw van een haven in volle zee, die uiteraard quasi exclusief zou bestemd zijn voor petroleumaanvoer, is volgens de Commissie een vraagstuk op zichzelf dat enkel in Europees verband een gebeurlijke verantwoording kan vinden.

Ingevolge de petroleumcrisis van einde 1973 kreeg het vraagstuk van de energievoorziening een geheel ander uitzicht.

De Dienst voor Nijverheidsbevordering en het Westvlaams Economisch Studiebureau verrichtten studiën over de economische gevolgen van de inrichting van kerncentrales langs de kust en over de invoer van vloeibaar aardgas langs Zeebrugge.

In 1975 sloot de Belgische regering een contract af met Algerije voor de levering van vloeibaar aardgas. In 1976-1977 werd besloten die leveringen te laten gebeuren via Zeebrugge in een in de nieuwe voorhaven op te richten terminal. Ernstig overleg met buurlanden omtrent de inrichting van een gemeenschappelijke losinstallatie bleef wegens de nationalistische houding van alle betrokken regeringen grotendeels achterwege.

Het duurde tot december 1979 vooraleer de regering de afstand tussen de olieterminal en de bestaande woonzone bepaalde. In augustus 1980 trof zij een beslissing nopens de lengte van de westelijke dam van de voorhaven (zgn. 1.750 m), die tot protectie moet dienen van de oostelijke dam, waarop de olieterminal in aanbouw is. Tevens moet die de veilige invaart en aanleg van de olietankers verzekeren (3). Ten slotte kan eventueel de

(3) De terminaal voor vloeibaar aardgas zal klaar zijn op 1 januari 1986. Tussen 1982 en 1986 zal de invoer geschieden langs een haven in het Noord-Westen van Frankrijk.

westdam ook dienen voor de aanleg van een insteekdok waar allerhande goederen kunnen worden gelost en geladen.

Ondertussen was ook de bouw van de door de Commissie Verschaeve voorgestelde nieuwe zeesluis en de eerste fase van de achterhaven begonnen.

Een en ander leidde tot een aanzienlijke verhoging van de investeringen in havens, temeer daar ook de uitbreidings- en vernieuwingswerken in andere havens verder doorgang vonden.

Tabel VI laat dat duidelijk zien. De controverse tussen de voor- en tegenstanders van de uitbouw van Zeebrugge tot polyvalente zeehaven bestaat nog. De voorstanders wijzen op het nationale en regionale belang. Zeebrugge kan volgens hen zonder al te hoge additionele kosten toeganke-lijk worden gemaakt voor schepen die anders naar buitenlandse havens zouden gaan. Tevens zal de nieuwe haven de industrialisatie ter plaatse en de werkgelegenheid bevorderen. De tegenstanders wijzen op de waarschijnlijke trafiekaflleiding van andere Belgische havens, de hoge kosten van aanleg en de onvermijdelijke rem op de investeringen in de andere havens. Ook de regionale of liever communautaire inbreng is bij de discussie niet afwezig. Voor 1976 werden aan het Waalse gewest zgn. compensatiekredieten toegekend. Dit kwam hierop neer dat als tegengewicht voor de investeringen ten behoeve van de Vlaamse havens kredieten voor aangepaste openbare werken in Wallonië werden voorzien. In 1976 kwam het zgn. prioritair investeringsprogramma (PIP) tot stand voor een periode van vijf jaar, waarbij de prioritaire openbare werken voor het gehele land werden ingeschreven. In dit plan ligt de nadruk voor Vlaanderen op haven- en voor Wallonië op wegenwerken.

Wegens overschatting van de budgettaire mogelijkheden heeft de uitvoering van dit plan op bepaalde onderdelen en ook inzake het totaal aan te wenden bedrag een zekere vertraging opgelopen. Het zal kortelings een nieuwe, aangepaste inhoud moeten krijgen.

De werken te Zeebrugge hebben niet belet dat ook in andere havens en o.m. te Antwerpen belangrijke werken werden uitgevoerd, o.m. op de linker Scheldeoever, op het noordelijke gedeelte van de rechteroever en betreffende de verbetering van de toegang tot de haven.

Een en ander vergde vanwege de centrale overheid een belangrijke financiële inspanning (tabel VI), die eigenlijk vooral in de eerstvolgende jaren een bevorderende invloed op de welvaart kan hebben. De investeringspolitiek in de havens geschiedde nochtans in onvoldoende coördinatie met de oriëntatie van de industriële en de energiepolitiek, o.m. inzake invoer van steenkool en ijzererts (4). Tevens ontbrak een samenhangend plan

(4) Een illustratie van die vaststelling is de uitbreiding van de terminals o.m. voor kolen en erts te Antwerpen en de recente inflatieven inzake steenkool te Gent en inzake erts en steenkool te Zeebrugge.

voor een gecoördineerde, algemene politiek voor de zeehavens en werden sommige beslissingen met grote vertraging getroffen.

Dit was o.m. het geval met de beslissingen van de ministerraad van 9 augustus 1980 in verband met de haven van Zeebrugge (uitbouwvorm voorhaven en eerste fase achterhaven) en de verdieping tot 48 voet van de maritieme toegang voor de haven van Antwerpen « binnen de kortst mogelijke termijn, rekening houdend met de technische realiseerbaarheid, de internationale context en de beschikbare middelen ».

Tevens werd in die beslissing angstvallig vermeden een duidelijke keuze tussen verschillende projecten te verrichten. In dit verband kan worden gewezen : 1° op de formulering van verschillende adviesvragen aan de Nationale Commissie voor het Havenbeleid ; 2° op de passus dat « de werken in de havensector de realisatie inzake autowegen en binnenlandse waterwegen niet mogen in het gedrang brengen » ; 3° dat het evenwicht in het pip-plan 1976-1980 zal worden behouden.

Uit het voorgaande moet blijken dat de strategische uitbouw van de toekomstige nationale havenpolitiek een investeringsplan op half lange termijn vereist dat thans enkel in voorbereiding is.

De opstelling van dit plan noopt tot een systematische verkenning van de mogelijkheden in de toekomst, alsmede tot bepaling van prioriteiten op grond van duidelijke objectieven.

Hoewel beslissingen in verband met toegangswegen en infrastructuur voor havens wegens hun impact op lange duur altijd een graad van onzekerheid bevatten, lijkt de toekomst nu toch wel speciaal vol onbekenden te zitten, o.m. betreffende de omvang en de aard van de internationale handel die de nationale zeehavens zullen te verwerken krijgen. Onzekerheden kan men niet wegcijferen, wel verminderen door b.v. een zekere flexibiliteit in de planning te voorzien, zodanig dat een aanpassing aan onvoorziene, maar toch reëel geworden omstandigheden mogelijk blijft.

De investeringsplanning moet tevens bijzondere aandacht besteden aan :

- de verbetering van de maritieme toegangswegen en van de verbindingen met het hinterland ;
- de zo spoedig mogelijke voltooiing van in uitvoering zijnde en economisch verantwoorde werken, waarin soms zonder aanwending meerdere miljarden sedert ettelijke jaren zijn geïnvesteerd ;
- de verhoging van de produktiviteit in de bestaande haveninstallaties.

Nieuwe uitbreidingsinvesteringen moeten meer dan in het verleden het geval is geweest, gegrondvest zijn op een zorgvuldige analyse van de sociale baten en kosten.

Er moet plaats zijn: 1° voor de behandeling van nieuwe trafieken waarvoor bepaalde havens duidelijk bestaande of potentiële comparatieve voordelen bezitten en de Belgische havens eerder voor mekaar aanvullend dan wel concurrentieel zijn; 2° in beperkte mate voor de behandeling van trafieken die het voorwerp zullen uitmaken van loyale mededinging tussen de nationale havens.

Mededinging tussen de havens.

In dit verband moet de nationale overheid echter zorg dragen voor de harmonisatie van de voorwaarden van de havenexploitatie, o.m. door de toepassing van dezelfde criteria voor subsidiëring van de investeringen, be- en onderhoud, voor havenrechten en loodsgelden, dezelfde tarieven voor aansluitend openbaar vervoer en dezelfde prijspolitiek t.o.v. privaat vervoer.

De oplegging van een uniforme boekhouding voor alle havens zou in dit opzicht bevorderlijk werken.

Bij de toepassing van die beginselen moet vanzelfsprekend rekening worden gehouden met de voorhanden zijnde toestanden in buitenlandse concurrerende havens. Om die reden is het verantwoord belangrijke afwijkingen die thans in België bestaan enkel geleidelijk weg te werken.

Werkegelegenheid en milieu.

Naast de investeringsplanning en de verzekering van behoorlijke concurrentievoorwaarden moet de werkgelegenheid in de havens bij de uitwerking van de nationale havenpolitiek meer belangstelling krijgen.

Ook in dit opzicht bestaan er belangrijke problemen. De wijzigingen in de omvang en de aard van de trafieken, in de wijze van vervoer te water en op het land, in de technieken van laden en lossen en in de relatieve prijsverhouding arbeid/kapitaal geven aanleiding tot veranderingen in de omvang en de aard van de werkgelegenheid. De hoeveelheid kapitaal per arbeidseenheid neemt toe en er bestaat een tendentie om arbeid te vervangen door kapitaal. De algemene bestreving om de arbeidsproductiviteit, d.i. de economische waarde van de dienst in verhouding tot de per tijdseenheid gebruikte hoeveelheid arbeid, maximaal te doen toenemen, stelt vragen o.m. in verband met de toekomstige werkgelegenheid, de scholing, bij- en omscholing, de arbeidsvoorwaarden en -omstandigheden.

De havenpolitiek moet eveneens aandacht besteden aan de invloed van de betrokken activiteiten op het milieu en de veiligheid.

Een en ander wijst opnieuw op de grote noodzaak van een degelijk voorbereide nationale havenpolitiek, die een verlengstuk moet hebben naar Nederland, de E.G. en de wereld toe.

Internationale relaties

Betreffende de eigenlijke havenpolitiek werden pogingen verricht om in E.G.-verband tot een regeling of althans tot afspraken en een samenwerking te komen. Meer in het bijzonder gingen initiatieven uit van het Parlement en de Commissie. Tot op heden bereikte men echter nog geen concrete resultaten. De havenpolitiek blijkt te sterk verweven te zijn met de nationale economische politiek en de lidstaten zijn vooralsnog niet bereid af te stappen van historisch verworven nationale, regionale en locale rechten. Ook het vooruitzicht van een daling van het groeiritme van de haventrafieken blijkt voor het bereiken van een overeenstemming geen speciaal bevorderlijk klimaat te zijn.

Toch gaat de redenering niet op dat men met de uitbouw van een gemeenschappelijk zeehavenbeleid best wacht tot betere economische tijden aanbreken of grotere overeenstemming is bereikt inzake de algemene vervoerpolitiek en de coördinatie van de economische politiek. Wellicht zouden in dit geval sommige moeilijkheden wegvallen. Maar die redenering kan ook worden omgekeerd en geldt voor de meeste deelgebieden van de E.G.-politiek. Wachten betekent dan algemene stilstand van de zo noodzakelijke verdere uitbouw van de integratie.

Als eerste aanloop voor een gemeenschappelijke zeehavenpolitiek vermijdt men best de realisatie van ambitieuze en overigens onrealistische algemene beginselen, zoals instelling van de voorwaarden tot vrije concurrentie of afschaffing van de staatstussenkomst. Veeleer moet men op pragmatische wijze tewerkgaan en concrete gebieden uitzoeken waarop men op E.G.-vlak tot wederzijds voordeel kan samenwerken en aanvullend bij de nationale politiek van de lidstaten kan optreden.

Het betreft b.v. :

- uitwisseling van ervaringen over het bestuur van de havens en de recente ontwikkelingen daaromtrent ;
- nieuwe problemen inzake de veiligheid van de scheepvaart en de invloed van de haven op het leefmilieu ;
- opstelling van beter vergelijkbare havenstatistieken ;
- samenwerking betreffende de opstelling van vooruitzichten over de haventrafieken ;
- uitwisseling van informatie over investeringsplannen en haventarieven ;
- ervaringsuitwisseling betreffende de nationale havenpolitiek.

Op het vlak van de relaties met Nederland zijn in het verleden heel wat resultaten geboekt, zoals b.v. de uitvoering van het Scheldeverdrag, de sluis te Terneuzen, de Schelde-Rijnverbinding, de verbindingskanalen in Zuid-Limburg en Luik, de oliepijpleiding Rotterdam-Antwerpen, de harmonisatie van de havenstatistieken. In de naaste toekomst moeten een aantal problemen een oplossing krijgen o.m. : de levering van voldoende zuiver Maaswater (tussenkost van de Waalse deelregering en van Frankrijk), de verdieping van en de organisatie van een veilige vaart op de Westerschelde, gebeurlijk de rechtekking van de bocht van Bath, de bouw van een nieuwe sluis te Terneuzen, het trekken van het Baalhoekkanaal, de bepaling van een samenwerking en zo mogelijk van een gemeenschappelijke Benelux-havenpolitiek t.a.v. derde landen.

In het raam van het Beneluxverdrag bestaan in dit verband voldoende institutionele regelingen om aan een coördinatie van de havenpolitiek binnen Beneluxverband gestalte te geven. De realisatie op dit gebied hangt duidelijk alleen af van de politieke wil, zowel van Belgische als van Nederlandse zijde.

5. Samenvatting en besluiten.

1. Zeehavens hebben in de eerste plaats een transporteconomische betekenis. Zij spelen echter ook een toenemende rol in de distributie en als nijverheidscentrum. Het belang van een haven overstijgt het lokale vlak en strekt zich uit tot het gehele hinterland. De aard van de havenbedrijvigheid brengt mee dat ze noodzakelijk een openbaar karakter heeft, alsmede dat in dit opzicht vele strategische beslissingen moeten worden genomen op grond van criteria betreffende welvaart en welzijn van de gehele gemeenschap.

2. Een nationale havenpolitiek van de overheid is noodzakelijk omdat de eenvoudige mededinging tussen de havens in dit opzicht als orderingsbeginsel alleen niet bruikbaar is. Zij bestaat uit beslissingen in verband met de nautische toegangswegen, de infrastructuur, de verkeersverbindingen met het hinterland, de mededinging, de organisatie van het havenbeheer, de algemene reglementering betreffende veiligheid en leefmilieu, de internationale relaties.

3. De micro-politiek van de havenbesturen en -gebruikers is van groot belang voor de efficiënte organisatie, de inrichting en de exploitatie van de concrete havenbedrijvigheid.

4. De nationale havenpolitiek wordt gevoerd door een aantal beslissingsorganen, op ministerieel en administratief vlak. Sedert het najaar van 1978

kent als advies- en overlegorgaan de Nationale Commissie voor het Havenbeleid een verhoogde activiteit.

5. De havenpolitiek moet in de eerstvolgende jaren rekening houden :

- a. met de waarschijnlijke vertraging van het groeiritme van de trafieken;
- b. met de veranderingen in transporttechnieken (grootte van de schepen, geïntegreerd vervoer).

6. Een belangrijk instrument voor de strategische uitbouw van de nationale havenpolitiek is het investeringsplan op halflange termijn. De opstelling van dat plan noopt tot de bepaling van prioriteiten. De speciale onzekerheden over de toekomstige evolutie van de trafieken en de industrievestigingen kan worden verminderd door de inbouw van flexibiliteiten. In het plan moet bijzondere aandacht gaan naar : maritieme toegangswegen, verbindingen met het hinterland, spoedige voltooiing van de in uitvoering zijnde en in de naaste toekomst economisch verantwoorde werken, de verhoging van de produktiviteit in de bestaande installaties.

7. De uitbouw van de voor- en achterhaven te Zeebrugge is het gevolg eensdeels van de conclusies van de in 1968-1969 door de regering ingestelde Nationale Commissie ad hoc en anderdeels van de energiepolitiek van de overheid.

8. De investering te Zeebrugge in nieuwe accomodaties voor courante massa- en stukgoederen blijft tussen de Vlaamse havens een omstreden materie en veroorzaakt ook spanningen op het communautaire vlak.

9. De haveninvesteringen van de overheid kenden gedurende de laatste jaren een snel groeiritme. De afwezigheid van een van economisch standpunt voorbereid plan met duidelijke prioriteiten, een gebrek aan realiteitszin betreffende de financiële mogelijkheden en de spanningen tussen de havens hadden tot gevolg dat een aantal belangrijke beslissingen met te veel vertraging werden genomen en sommige werken over een te lange tijdsperiode werden gespreid.

10. De politiek in verband met overheidsinvesteringen betreffende de havens dient aanzienlijke veranderingen te ondergaan, zoals o.m. :

- opstelling van een nationaal plan op lange termijn met vaststelling van duidelijke prioriteiten, rekening houdend met de economische vooruitzichten en de budgettaire mogelijkheden ;
- beredeneerde voorbereiding van de concrete beslissingen ;
- coördinatie van de haven- met de andere takken van de vervoerpolitiek ;
- coördinatie tussen de haven-, de energie- en de industriële politiek ;
- verhoging van de initiatieven inzake informatie, overleg en samenwerking met de buurlanden.

Summary : Seaport policy in Belgium.

On august 9th 1980 the Belgian government took a number of important decisions with relation to the ports of Zeebrugge and Antwerp. The author takes this occasion to analyse and to evaluate the existing seaport policy in Belgium. The first section tries to give an answer to the question : why do public authorities intervene in port activities ? Subsequently the article deals with the fundamental data for a port policy until 2000 and with the institutional organisation of this policy. The two last sections present an analysis of the general orientation as far as investment, competition, employment, environment and international relations are concerned. The author arrives at the conclusion that seaport policy in Belgium has to be prepared in a more systematic way and coordinated with other branches of transport, energy and economic policy.

BELANGRIJKSTE STATISTIEKEN BETREFFENDE DE BELGISCHE ZEEHAVENS

TABEL I

Scheepvaart- en goederenstatistiek. Alle Belgische havens

Jaar	Aantal schepen	Tonnenmaat (miljoen tonnen)	Totaal goederen (miljoen tonnen)	Jaarlijkse toename (In % t.o.v. vorig jaartal)
1955	19,5	40,2	36,6	—
1960	23,2	53,4	42,2	3,0
1965	27,3	67,1	65,4	9,2
1970	32,4	91,8	100,4	9,0
1974	35,3	103,5	104,0	1,9
1975	34,1	102,1	85,7	-17,6
1979	36,2	189,3	103,8	4,9

Bron : NIS.

TABEL II

Goederen aan- en afvoer. Alle Belgische havens

Jaar	Totaal goederen (miljoen T)	Aanvoer (miljoen T)	wv. Doorvoer (In %)	Afvoer (miljoen T)	wv. Doorvoer (In %)
1955	36,2	19,8	20	16,8	30
1960	42,2	25,1	21	17,1	33
1965	65,4	44,1	15	21,3	33
1970	100,4	71,1	11	29,3	33
1974	104,0	63,8	13	40,2	41
1975	85,7	50,4	22	35,3	35
1979	103,8	65,7	25	38,1	43

Bron : NIS.

TABEL III
Omvang containervervoer

	Aanvoer		Afvoer		Totaal	
	Aantal	Miljoen tonnen	Aantal	Miljoen tonnen	Aantal	Miljoen tonnen
A. Antwerpen						
1966	29.121	0,2	14.699	0,1	43.820	0,3
1970	92.150	1,2	75.639	1,0	167.789	2,2
1974	124.543	1,8	126.307	2,0	247.850	3,8
1975	107.672	1,6	114.834	1,7	222.506	3,3
1979	192.634	2,9	232.069	3,8	424.703	6,7
B. Zeebrugge						
1970		0,6		0,4		1,0
1974	64.515	0,8	55.992	0,8	120.507	1,6
1975	59.482	0,8	57.216	0,7	116.698	1,5
1979	84.275	1,2	76.398	1,0	160.673	2,2

Bron : Havens, Ministerie Verkeerswezen.

TABEL IV
Procentuele verhouding in het belang van de drie grote zeehavens
(% van trafiek in Mt)

Jaar	Antwerpen	Gent	Zeebrugge
1955	89	9	2
1960	90	7	3
1965	92	5	3
1970	82	10	8
1974	74	15	11
1975	73	17	10
1979	72	17	11

Bron : NIS, GERV, Ministerie van Verkeerswezen.

TABEL V

Tewerkstelling in de arrondissementen Antwerpen, Gent en Brugge
(toestand 30 juni 1978)

Arrondissement	Antwerpen		Gent		Zeebrugge		Na:lo- naal gemid- delde %
		%		%		%	
Sectoren							
1. Aardolieraffinaderijen	3.695	1,1	1.177	0,8	—	—	0,2
2. Elektriciteit, gas, water. . . .	3.658	1,1	2.403	1,6	814	1,1	1,1
3. Chemische Industrie	19.609	5,7	6.724	4,5	333	0,4	2,5
4. Metaalverwerking	9.506	2,8	3.338	2,2	1.014	1,3	2,9
5. Transportmiddelen.	17.633	5,2	3.513	2,3	2.317	3,0	2,6
6. Verkeer en vervoer (1)	43.783	12,8	8.432	5,6	4.076	5,4	6,4
7. Handel.	41.199	12,0	13.335	8,8	6.341	8,3	11,2
8. Reparatiebedrijven	4.152	1,2	1.952	1,3	848	1,1	1,3
9. Bank, krediet, verzekering . . .	26.647	7,2	6.678	4,4	3.117	4,1	6,7
10. Totaal	342.363	100	150.899	100	76.087	100	100
Totaal België 2.958.518		11,6		5,1		2,6	

Bron : RSZ.

(1) Behoudens de zeelieden ter koopvaardij (± 3.000) en de binnenschippers (± 2.300).

TABEL VI

Vastleggingen op de begroting Openbare Werken
ten behoeve van de zeehavens 1970-1981 (1)

	Subsidies aan havenbesturen	Maritieme toegang kust en zeehavens	Voor- en achterhaven Zeebrugge	Totaal	Aandeel in directe investeringen centrale overheid (%)
1970	0,3	1,7	—	2,0	3,8
1974	0,1	1,6	—	1,7	3,4
1975	0,9	4,6	—	5,5	8,3
1976	1,2	1,8	0,7	3,7	5,0
1977	1,1	2,2	5,4	8,7	6,2
1978	2,0	2,6	3,3	7,9	7,5
1979	1,7	2,5	8,5	12,7	n.b.
1980	1,4	3,6	7,0	12,0	n.b.
1981 (2)	1,8	3,4	8,9	14,1	n.b.

Bron : Ministerie Openbare Werken.

(1) Gedebudgetteerde sector (Zeekanaal en Haven Brussel) en onderhoudsbaggerwerken niet inbegrepen.

(2) Ingediende begroting.

