Bestuursplatform vrijdag 18 september 2020
Agendapunt X.: Oplegnotitie Zeecruise in het NZKG

Bestuurlijke achtergrond

Op 15 november 2018 heeft het Bestuursplatform de bestuursopdracht 'Zeecruise in het NZKG' vastgesteld.

In april 2019 heeft het Bestuursplatform ingestemd met de per beleidsthema (economie, toerisme en duurzaamheid) geformuleerde uitwerking van de uitgangspunten, voorgestelde onderzoeken en werkwijzen. Per beleidsthema heeft een werkgroep met vertegenwoordigers van de partners in het NZKG het proces inclusief de opdrachtverlening en beoordeling van externe onderzoeken begeleid.

In juli 2019 heeft het Bestuursplatform ingestemd met drie scenario's (PTA handhaven, PTA beperken en PTA sluiten). Ook is ingestemd met het nader onderzoeken van de locaties Coenhaven, PTA-Veemkade en IJmondhaven als mogelijke optie voor de realisatie van additionele en of vervangende terminal capaciteit.

In november 2019 heeft het Bestuursplatform:
1. Kennisgenomen van de onderzoeksresultaten en de daarop gebaseerde conclusies van de (beleids-) thema's: Toerisme, Economie, Duurzaamheid en Ruimte en Zeecruise;
2. Geconstateerd dat voor de drie scenario's (handhaven, beperken, sluiten PTA) de uitkomst van de adviescommissie D'Hooghe en de daaraan gekoppelde bestuurlijke besluitvorming (mede) bepalend is;
3. Ingestemd met het feit dat de regionale beleidsvisie van zeecruise in het NZKG definitief wordt uitgewerkt nadat het besluit over advies D'Hooge is genomen;
4. Ingestemd met het verder uitwerken van de beleidsrichting en starten met een financiële verkenning gelijk aan de werkzaamheden van de adviescommissie D'Hooghe;
5. Ingestemd met het ter beschikking stellen van de onderzoeksresultaten van de effecten van de zeecruise aan de adviescommissie D'Hooghe als bouwstenen voor het uit te brengen advies inzake de oeververbinding over het IJ.

De Amsterdamse opvatting dat nader onderzoek van (en besluitvorming over) specifieke locaties (IJmondhaven en Coenhaven), primair een lokale aangelegenheid is werd onderkend, maar met name door Velsen en Haarlemmermeer werd er op gewezen dat besluiten in/door Amsterdam ook regionale impact hebben en er dus een goede afstemming moet zijn.
Haven Amsterdam vroeg aandacht voor het tijdframe in de samenhang tussen de dossiers oeververbindingen en zeecruise en heeft een adequate timing van beschikbaarheid alternatieven voor de zeecruise bepleit in de scenario's waarin de PTA capaciteit verliest.
Velsen en Zeehaven IJmuiden steunden dit terwijl Amsterdam zich hier nog niet over wilde uitspreken.

Inleiding

Sinds november 2019 is door de regionale werkgroepen Toerisme en Milieu- en duurzaamheid gewerkt aan uitwerking van de beleidsrichting op beide thema's.
De uitkomsten zijn in deze notitie samengevat.

Door een Amsterdamse werkgroep wordt de haalbaarheid van de verplaatsing van de PTA naar de Coenhaven onderzocht. De bestuurlijk opdrachtgever voor dit onderzoek, de Amsterdamse wethouder EZ en Haven, heeft in afwijking van het voornemen om drie scenario's te onderzoeken (PTA handhaven, PTA beperken en PTA sluiten), in verband met het (toen in de maak zijnde) advies van de commissie D'Hooghe, aangegeven géén onderzoek te willen naar het scenario handhaven PTA. Omdat het scenario beperken PTA bij nader inzien niet realistisch bleek indien er ten westen van de PTA een vaste oeververbinding komt, is het onderzoek beperkt tot het scenario verplaatsing PTA.

Door Zeehaven IJmuiden is onderzoek gedaan naar de mogelijkheid van uitbreiding capaciteit in de IJmondhaven.

In voorliggende notitie worden de (voorlopige of tussen) uitkomsten van de uitgevoerde onderzoeken in samengevatte vorm gepresenteerd.
Verder bevat de notitie een voorstel voor het vervolgproces en de daarbij behorende planning.

Het Bestuursplatform NZKG wordt gevraagd:

1) Kennis te nemen van de stand van zaken regionale opdracht Zeecruise in het NZKG en de resultaten van de uitwerking van de thema's:
   a. *Economie en werkgelegenheid*
   b. *Toerisme*
   c. *Milieu en duurzaamheid*
   d. *Ambitie,capaciteit en locaties*
2) In te stemmen met het vervolgproces en de planning

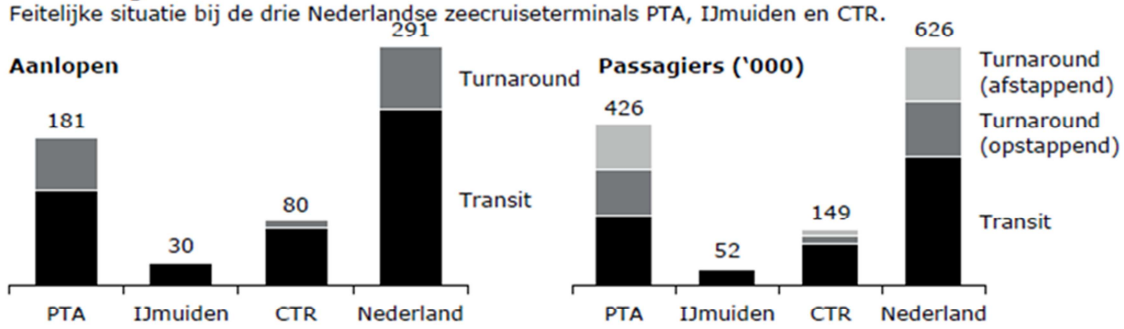
Ad 1. Kennis te nemen van de stand van zaken regionale opdracht Zeecruise in het NZKG en de resultaten van de uitwerking van de thema's Economie- en werkgelegenheid, Toerisme, Milieu en duurzaamheid en Capaciteit, ruimte en locaties.

1a. Economie en werkgelegenheid

In 2019 heeft Deloitte in opdracht van het projectbureau NZKG onderzoek gedaan naar de economische waarde en marktpotentie van de zeecruise in het NZKG. Hierbij is 2018 als uitgangspunt genomen. De resultaten voor 2018 worden in onderstaande figuur samengevat.

Nulmeting 2018

Feitelijke situatie bij de drie Nederlandse zeecruiseterminals PTA, IJmuiden en CTR.



Economische waarde 2018

		Direct					Indirect	Direct & indirect
		AMS	MRA (excl. AMS)	NL (excl. MRA)	NL (bunk.[5])	Totaal	NL (totaal)	Totaal
PTA	TW	€34m	€13m	€0m	€26m	€73m	€32m	€105m
	FTE	567	278	0	31	876	842	1.718
IJmuiden	TW	€2m	€3m	€0m	€4m	€9m	€4m	€13m
	FTE	37	26	10	5	78	96	174
Subtotaal NZKG	TW	€36m	€16m	€0m	€30m	€82m	€36m	€118m
	FTE	604	304	10	36	954	938	1.892
CTR	TW	€4m	€1m	€10m	€11m	€27m	€11m	€38m
	FTE	84	13	140	14	251	286	537
Totaal Nederland	TW	€40m	€17m	€10m	€42m	€109m	€47m	€156m
	FTE	688	317	150	50	1.205	1.224	2.429

De PTA op de Veemkade had in 2018 181 aanlopen met 426.000 passagiers. Hiermee werd direct 5.1, 2, b euro toegevoegde waarde gerealiseerd in Amsterdam en de rest van de MRA waarmee 876 fte werkgelegenheid was verbonden. Indirect* werd er in Nederland 5.1, 2, b euro toegevoegde waarde gerealiseerd waarmee 842 fte werkgelegenheid was verbonden. Bij elkaar opgeteld leidt dit tot 5.1, 2, b euro toegevoegde waarde en 1718 fte werkgelegenheid in Nederland. Deze economische waarde is een gevolg van de bestedingen van de rederijen, van de bemanning en vooral van de cruisepassagiers zelf.
Cruiseschepen bevoorraden zich; een belangrijke inkoopcategorie is bunkering van stookolie: hier is 5.1, 2, b euro toegevoegde waarde gerealiseerd (en is 31 fte mee gemoeid).
De bemanning besteedt bij het passagieren; maar dit is begrijpelijkerwijze beperkt van omvang.
De omvangrijkste bestedingen komen van de cruisepassagiers zelf: transitpassagiers zijn alleen overdag in de stad of regio en besteden beduidend minder geld dan wanneer zij in Amsterdam van of aan boord komen (= turn-around passagier). De omvangrijkste bestedingen vinden dan ook plaats door de passagiers die in Amsterdam hun reis beginnen of beëindigen, de zgn. turn-around passagiers. Zij besteden juist aan en vliegreis- en taxikosten luchthaven - PTA v.v. Bovendien blijven velen van hen nog 1 tot 2 overnachtingen in Amsterdam: de overnachtings- en reis- en verblijfskosten worden toegerekend aan deze turn-around passagiers. Van de directe toegevoegde waarde van 5.1, 2, b euro werd ca. 39% verdiend door bunkeren van brandstof, ca. 25% door de hotelsector en 27% door de luchtvaart.
Indien in de Coenhaven twee ligplaatsen zouden worden gerealiseerd kunnen in Amsterdam evenveel schepen worden ontvangen als in 2018: zo'n 180.
In beginsel is de verwachte economische waarde en de hieraan verbonden werkgelegenheid tenminste van dezelfde omvang als in 2018. Gelet op het beleid van de PTA en de mogelijke verplaatsing naar de Coenhaven is de verwachting dat het aandeel turn-around schepen en -passagiers zal toenemen ten koste van het aantal transit schepen. Dat zou impliceren dat er meer passagiers zijn dan in 2018 die per passagier meer besteden omdat turn-around passagiers meer besteden dan transit passagiers. Tot hoeveel extra toegevoegde waarde en werkgelegenheid dit zou kunnen leiden is moeilijk te voorspellen.

Door de coronacrisis is de zeecruisesector in de gehele wereld stilgevallen. Zeker voor Noordelijke bestemmingen zoals Alaska maar ook Noorwegen en de Oostzee wordt het seizoen 2020 als vrijwel verloren beschouwd. Er worden weer enige cruises gepland in de Caraïbische zee maar ook daar houdt het niet over. De verwachtingen voor de komende jaren zijn onzeker. De voor cruiseschepen die in Amsterdam aanleggen meest belangrijke doelgroep is de welvarende oudere Amerikaan. Het is onbekend wanneer deze doelgroep weer een oversteek naar Europa kan en durft te maken om hier een cruise te gaan doen. De verwachting op langere termijn is dat de markt weer aan zal trekken en er voldoende vraag is van cruiseschepen om aan te leggen voor een PTA met twee aanlegplaatsen. Vanuit de (ouder wordende welvarende) consument bezien is een cruisereis een gemakkelijke en efficiënte en niet bijzonder dure vorm van reizen en vakantie vieren. Vóór de coronacrisis was binnen de toch al sterk groeiende toeristische markt, de cruisemarkt een bovenmatig harde groeier. De groei was zo hard dat er in verschillende Europese steden werd nagedacht over capaciteitsuitbreiding. Tegelijk ontstonden ook discussies over nut, noodzaak, aanlegkosten en negatieve maatschappelijke effecten. De coronacrisis heeft er toe geleid dat er vooralsnog krimp is in plaats van groei. Daarmee is ook de discussie over capaciteitsuitbreiding verstomd. Vanuit de cruisesector wordt verwacht dat de bestaande capaciteit op termijn weer zal worden gevuld. Hoe lang dit zal duren is uiteraard niet te voorspellen. Daarmee is ook gezegd dat onzeker is hoe groot de verliezen binnen de zeecruise branche zullen zijn en in het verlengde daarvan de inkomstenderving van haven- en terminalbedrijven alsook de reductie in toegevoegde economische waarde en werkgelegenheid.

[i] ** Met de term indirecte effecten worden bedoeld de inkoopeffecten van de bedrijven die direct een product of dienst leveren aaneen cruiseschip of een passagier: het hotel waar een turn-around passagier een overnachting boekt, koopt in voor schoonmaakkosten, voedingsmiddelen voor het ontbijt, etc.*

1b. Toerisme

De regionale werkgroep Toerisme in relatie tot Zeecruise in het NZKG heeft zich gebogen over de vraag of en hoe het zeecruise toerisme meer en beter gespreid kan worden over de regio. Deze werkgroep is tot de volgende bevindingen en conclusies gekomen:

1. Ten tijde van de start van de opgave was er nog geen sprake van een coronacrisis. Hoewel door het stilvallen van de zeecruise de urgentie er op dit moment niet is, blijft het van belang en is dit juist een goede periode ('het dak repareren als het droog is') om na te denken over spreidingsmaatregelen. Er is nu voldoende tijd om als overheid en branche gezamenlijk na te denken over en te investeren in de ontwikkeling van producten. Over enkele jaren als de markt (naar verwachting) weer hersteld is kunnen daar de vruchten van geplukt worden.
2. De zeecruisetoerist maakt drie procent uit van het totaal aantal buitenlandse bezoekers. Als gekeken wordt naar het aandeel transitpassagiers (waar de spreidingsopgave zich vooral op richt) is dit percentage nog lager. Het gaat bij de zeecruise dan ook niet zozeer om het grote aandeel toeristen maar om de drukte ervaring als gevolg van een geconcentreerde activiteit. Een schip (met 2000-3000 passagiers) zorgt in een korte periode voor veel bezoekers op een plek. Om deze reden is in het in kaart brengen van hoe deze grote groep effectiever gespreid kan worden in de stad en regio van belang.
3. Geconstateerd wordt dat een apart spreidingsbeleid en een aparte destinatieontwikkeling voor cruisetoeristen niet mogelijk is. Daarom wordt geadviseerd om geen specifiek beleid voor cruisepassagiers te ontwikkelen maar binnen het regionale spreidingsbeleid zoals dat in MRA verband wordt ontwikkeld ook aandacht te schenken aan cruisepassagiers.
4. Geadviseerd wordt naar aanleiding van bovenstaande constatering om in het kader van spreiding van de kwaliteitstoerist in MRA verband in te zetten op destinatieontwikkeling op alternatieve locaties. Immers als je wilt spreiden naar de regio/ als je de regio (economisch) wilt laten meeprofiteren van het zeecruise toerisme dan is er een aantrekkelijk aanbod in de regio nodig. Daarnaast wordt geadviseerd om in te zetten op het aanbieden van andere interessante attracties in de regio naast de reguliere top attracties en in te zetten op Marketing, Promotie en productontwikkeling van excursies met de sector naar de regio.
5. Geadviseerd wordt beleidsmatig voorkeur uit te spreken voor turn-around cruise boven transit cruise omdat de turn-around cruisepassagier, naast dat ze economisch interessanter zijn, beduidend minder bijdraagt aan de (geconcentreerde) drukte . Zij bezoeken de stad en regio vanuit het hotel dat zij voorafgaand of na afloop van een cruisereis betrekken en zijn niet of nauwelijks te onderscheiden van andere toeristen Dit sluit aan bij het beleid van de PTA die heeft aangegeven zich in de toekomst te richten op het vergroten van het aandeel turn-around schepen en passagiers.

1c. Milieu en duurzaamheid

Uit onderzoek[1] is gebleken dat voor wat betreft de zeecruise-schepen de emissies van stikstof, zwavel en fijnstof onder de wettelijke grenswaarden blijven. De ambitie bestaat echter om op het gebied van een Duurzame zeecruise verder te gaan dan alleen te kijken naar deze wettelijke normen. Gestreefd wordt naar Een 'duurzame cruisehaven' waarin het energieverbruik beperkt wordt en de milieubelasting (o.a. emissies van geluid- en fijnstof) zo gering mogelijk is. De lange termijn ambitie voor de scheepvaart is energieneutraal en emissievrij zodat ook de zeecruisevaart een bijdrage levert aan de klimaatdoelstellingen van Parijs 2015.
Om deze reden is de werkgroep Duurzame Zeecruise in het NZKG gevraagd om concrete en praktische maatregelen op de korte-, middellange- en lange termijn in kaart te brengen om de ambitie van een 'duurzame cruise haven' te realiseren. Door een externe partij[2] is onderzoek gedaan naar de haalbaarheid van technische maatregelen, zowel aan boord van de schepen als aan de wal. Naar voren gekomen uit dit onderzoek is dat aan de walzijde de realisatie van een vaste of mobiele walstroom-installatie een goede optie is om emissies te reduceren. Aan boord van de schepen kunnen ook andere technische maatregelen geïmplementeerd worden om een lagere uitstoot van emissies te realiseren. De volgende relevante alternatieve scheepsgebonden maatregelen zijn naar voren gekomen: Bij nieuwbouwschepen modernere motoren die de stikstofemissies reduceren (of aanpassing van motoren, daar waar mogelijk, met behulp van katalysatoren) en gebruik van LNG als brandstof -door schepen. De havens kunnen bij de scheepsgebonden technische maatregelen weliswaar alleen beperkt faciliterend optreden, maar zouden hun toepassing desgewenst wel kunnen stimuleren. Bij walstroom, zowel met een vaste of mobiele aansluiting zouden de havens juist een sterk faciliterende rol kunnen spelen. Op dit moment wordt door de werkgroep in kaart gebracht welke (beleid)maatregelen door partners in het NZKG aanvullend op de onderzochte technische maatregelen kunnen nemen. Hierbij wordt gefocust op zowel stimulerende, faciliterende als regulerende maatregelen. De resultaten van deze inventarisatie worden in het derde kwartaal verwacht.

---

[1] Actuele en toekomstige bijdrage van zeecruiseschepen aan luchtkwaliteit en emissies in het Noordzeekanaalgebied, TNO, september 2019.

[2] Emissiereductie bij zeecruiseschepen: 'Een vergelijkende analyse van verschillende emissie reducerende maatregelen, CE Delft, juni 2020.

1d. Ambitie, capaciteit en locaties

De bestaande kade capaciteit in IJmuiden en Amsterdam bedraagt in totaal 260 calls: 70 in IJmuiden en 190 in Amsterdam). In 2019 hadden de beide terminals de ambitie om in 2030 gezamenlijk een marktaandeel van 320 calls te accommoderen: 70 in IJmuiden en 250 in Amsterdam. Daarvoor zou dus extra kade capaciteit voor 60 calls nodig zijn. Indien in Amsterdam de bestaande terminal niet gehandhaafd kan blijven zou ook daarvoor een alternatief gevonden moeten worden.

In het kader van de regionale bestuursopdracht zijn door een werkgroep waarin vertegenwoordigers van gemeenten, havenbedrijven en terminals, binnen het NZKG 24 locaties onderzocht die mogelijk een rol zouden kunnen spelen in het accommoderen van de zeecruise. Op basis van diverse criteria, waaronder beschikbaarheid, nautische eisen, ruimtelijke inpassing, logistiek en milieu, zijn de potentiële locaties beoordeeld op geschiktheid en haalbaarheid. Uiteindelijk zijn, naast de bestaande PTA aan de Veemkade twee reële opties overgebleven: uitbreiding capaciteit IJmondhaven in IJmuiden en een nieuwe terminal in de Coenhaven Amsterdam.
Ondertussen is de ambitie van de PTA naar beneden bijgesteld. Er wordt niet langer ingezet op verhoging van het aantal calls tot 250/jaar maar ingezet op het behouden van de bestaande capaciteit van 190 calls/jaar

In juli 2019 heeft het Bestuursplatform ingestemd met het nader onderzoeken van de locaties Coenhaven, PTA-Veemkade en IJmondhaven als mogelijke optie voor de realisatie van additionele en of vervangende terminal capaciteit. Voor de PTA zouden drie scenario's worden onderzocht: PTA handhaven, PTA beperken en PTA sluiten.

Locaties Amsterdam: Veemkade en Coenhaven
Door een Amsterdamse werkgroep wordt de haalbaarheid van de verplaatsing van de PTA naar de Coenhaven onderzocht. De bestuurlijk opdrachtgever voor dit onderzoek, de Amsterdamse wethouder EZ en Haven, heeft in afwijking van het voornemen om drie scenario's te onderzoeken (PTA handhaven, PTA beperken en PTA sluiten), in verband met het (toen in de maak zijnde) advies van de commissie D'Hooghe, aangegeven géén onderzoek te willen naar het scenario handhaven PTA. Omdat het scenario beperken PTA bij nader inzien niet realistisch bleek indien er ten westen van de PTA een vaste oeververbinding komt, is het onderzoek beperkt tot het scenario verplaatsing PTA.

De resultaten zijn in de notitie "Verkenning haalbaarheid verplaatsing PTA naar de Coenhaven" (1 juli 2020) weergegeven en in juli 2020 aan de bestuurlijk opdrachtgever gepresenteerd. De belangrijkste conclusies zijn:

1. Verplaatsing van de PTA naar de Coenhaven lijkt praktisch gedeeltelijk haalbaar qua (nautische) ruimte, milieu en techniek. De capaciteit wordt gehalveerd omdat vooralsnog niet meer dan één ligplaats gerealiseerd kan worden. Om de verplaatsing mogelijk te maken zal eerst een planologische procedure inclusief m.e.r.procedure doorlopen moeten worden;
2. Realisatie van een tweede ligplaats is pas mogelijk nadat hierover met de omliggende bedrijven overeenstemming is bereikt;
3. Verplaatsing van de PTA naar de Coenhaven gaat gepaard met een (geraamde) zeer aanzienlijke onrendabele investering in de orde grootte van 5.1, 2, b – 5.1, 2, b voor één en 5.1, 2, b – 5.1, 2, b voor twee ligplaatsen. Zolang hiervoor geen dekking bestaat is de verplaatsing financieel onhaalbaar;

In juni 2020 heeft de commissie D'Hooghe haar advies uitgebracht aan haar opdrachtgevers, zijnde het Rijk en de gemeente Amsterdam. Het advies bevat de aanleg van één of meer vaste oeververbindingen over en onder het IJ ten westen van de PTA. Gevolg hiervan is dat de PTA onbereikbaar wordt voor zeecruise.
De commissie onderkend dit en acht de Coenhaven een geschikt alternatief.

Vooruitlopend op nog te nemen besluiten over het advies en de eventuele uitvoering daarvan, ziet het er naar uit dat de bestaande PTA op enige termijn niet langer kan voortbestaan. Daarmee vervalt de capaciteit voor de ontvangst van 190 cruiseschepen/jaar. Door de gemeente Amsterdam zal in samenspraak met het Havenbedrijf, de partners in het NZKG én het Rijk een besluit genomen moeten worden of ter vervanging van de PTA aan de Veemkade wordt ingezet op de realisatie van een nieuwe cruiseterminal in de Coenhaven.
Indien Amsterdam hiertoe besluit is de vervanging vooralsnog bepekt tot één ligplaats en wordt daarmee de capaciteit gehalveerd.

Locatie IJmuiden: IJmondhaven
Door Zeehaven IJmuiden is onderzoek gedaan naar de mogelijkheid van uitbreiding capaciteit in de IJmondhaven. Dit heeft tot de volgende bevindingen geleid:

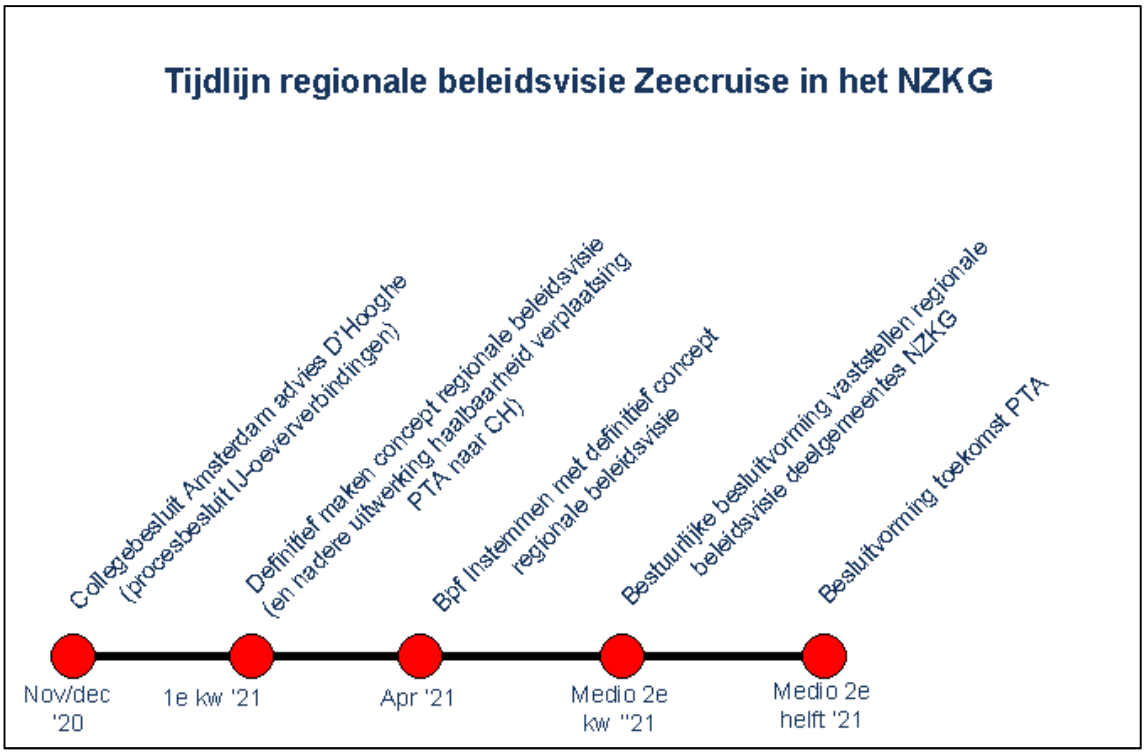
Zeehaven IJmuiden is bereid om aan de multimodale kade in de IJmondhaven de capaciteit voor de zeecruise te verhogen met 20 calls tot maximaal 90 calls/jaar.
Daarvoor zijn de volgende ingrepen en investeringen nodig:

De nautische toegang van de IJmondhaven moet verder worden verruimd, conform eerder opgesteld plan. In het havenbekken moet het eindtalud worden aangepast om meer kadelengte te creëren, waardoor ook de bestaande bodembescherming moet worden uitgebreid. Tevens zullen er ter hoogte van het voor- en achterschip nieuwe, zwaardere bolders moeten worden gerealiseerd. De totale investering van deze ingrepen wordt geraamd op een bedrag van circa € 5 miljoen.

Ad 2. In te stemmen met het vervolgproces en de planning

Gevraagd wordt aan het Bestuursplatform in te stemmen met het vervolgproces en planning welke hieronder is beschreven.

In de vergadering van het Bestuursplatform op 15 november 2019 is afgesproken dat de regionale beleidsrichting definitief wordt uitgewerkt na bestuurlijke besluitvorming over het advies van de adviescommissie D''Hooghe welke in november / december 2020 is voorzien.
Dan wordt er namelijk een (principe)- besluit genomen door het Amsterdamse college.
Na dit besluit zal het concept van de regionale beleidsvisie definitief worden uitgewerkt en in het Bestuursplatform van april 2021 ter instemming worden aangeboden.
Gelijktijdig aan het definitief maken van de beleidsvisie wordt lokaal, in het Amsterdamse, verder gewerkt aan een nadere uitwerking van het haalbaarheidsonderzoek voor een eventuele verplaatsing van de PTA naar de Coenhaven.
Nadat het Bestuursplatform heeft ingestemd met de regionale beleidsvisie, volgt bestuurlijke besluitvorming voor vaststellen van de regionale beleidsvisie in de desbetreffende deelgemeentes in het NZKG.
Daarna zal bestuurlijke besluitvorming over de toekomst van de PTA plaatsvinden.
Zie schema 'Tijdlijn regionale beleidsvisie Zeecruise in het NZKG'.



Bijlagen behorend bij de oplegnotitie:
* 20200701 Notitie Haalbaarheid Coenhaven