

# **INTERMODAAL VERVOERBELEID IN NEDERLAND EN BELGIË**

Paper voor het Colloquium Vervoersplanologisch Speurwerk 2005

Hans van Ham

Technische Universiteit Delft

Cathy Macharis

Vrije Universiteit Brussel

## Inhoudsopgave

	<i>Samenvatting</i> .....	3
<b>1</b>	<b>INLEIDING</b> .....	<b>4</b>
<b>2</b>	<b>INTERMODAAL VERVOER</b> .....	<b>4</b>
<b>3</b>	<b>INTERMODAAL VERVOERBELEID</b> .....	<b>6</b>
3.1	NEDERLAND.....	6
3.1.1	<i>Commissie Kroes</i> .....	7
3.1.2	<i>SOIT-bijdrageregeling</i> .....	9
3.1.3	<i>Huidige situatie</i> .....	12
3.2	BELGIË.....	14
3.2.1	<i>Beleidskaders en regelingen</i> .....	14
3.2.2	<i>Marktstructuur</i> .....	16
<b>4</b>	<b>VERGELIJKING EN CONCLUSIES</b> .....	<b>17</b>
	LITERATUURLIJST.....	20

## **Samenvatting**

### *Intermodaal vervoerbeleid in Nederland en België*

Intermodaal vervoer, het vervoer van goederen door verschillende vervoerwijzen in één en dezelfde laadeenheid zonder de goederen zelf over te slaan, kan een bijdrage leveren aan duurzame mobiliteit. Het gebruik van gestandaardiseerde laadeenheden maakt geïntegreerde transportketens mogelijk waardoor het aandeel wegtransport kan worden beperkt. De veronderstelde voordelen: minder emissies en congestie en een verhoging van de verkeersveiligheid. In Nederland en België vormt intermodaal vervoerbeleid derhalve een vast onderdeel van het integrale verkeer- en vervoerbeleid. Voor het overhevelen van lading van vrachtwagen naar trein en binnenschip kunnen verschillende beleidsinstrumenten worden ingezet. Uit een onderlinge vergelijking blijkt dat deze instrumenten grote overeenkomst vertonen: een sterke focus op het tot stand komen van terminals door het verstrekken van financiële bijdragen en een aantal, minder belangrijke, additionele voorzieningen. Inmiddels is in Nederland een landelijk dekkend net van containerterminals gerealiseerd. Hoewel Nederland verder gevorderd is, vinden in België gelijksoortige ontwikkelingen plaats. Of de output van het intermodaal vervoerbeleid goed aansluit bij de doelstellingen van het verkeer- en vervoerbeleid staat echter ter discussie; evaluatie leert dat intermodaal vervoerbeleid in ieder geval een duur beleidsinstrument is om duurzame mobiliteit te bereiken.

## **Summary**

### *Intermodal transport policy in the Netherlands and Belgium*

Intermodal transport, the movement of goods in one and the same loading unit using or several modes of transport without handling the goods themselves, is a step towards sustainable mobility. The use of standardised loading units enables integrated transport chains and may limit road transport. The anticipated advantages: less emissions and congestion and better road safety. Hence intermodal transport policy is a part of integral transport policy in the Netherlands and Belgium. In order to achieve the shift from lorry to train and/or barge various policy instruments can be used. A comparison of intermodal transport policy in the Netherlands and Belgium shows a striking resemblance: the focus is on realising a terminal network by providing financial aid and, to a lesser extent, additional instruments. Currently, the Netherlands is fully covered by inland terminals. Albeit developments in the Netherlands are more advanced, Belgium is showing a similar evolution. However, realising output of the policy is one thing, achieving the targets of integral transport policy another. Evaluation of intermodal policy indicates that traditional intermodal transport policy is an expensive way to obtain sustainable mobility.

## 1 Inleiding

Intermodaal vervoerbeleid is al een aantal jaren een vast onderdeel van het verkeer- en vervoerbeleid in Nederland en België. Populair gezegd omvat intermodaal vervoer het transport van goederen in laadeenheden die tussen verschillende vervoersystemen worden uitgewisseld. De veronderstelde voordelen: minder emissies en congestie en een verhoging van de verkeersveiligheid. Voor het overhevelen van lading van vrachtwagen naar trein en binnenschip zijn door de jaren heen verschillende beleidsinstrumenten ingezet. In dit paper staat de vormgeving en het effect van het intermodaal vervoerbeleid in Nederland en België centraal. Het door de overheden gevoerde beleid komt in hoofdstuk 3 uitgebreid aan de orde. Daarna volgt in hoofdstuk 4 een onderlinge vergelijking van het beleid en worden er conclusies getrokken. Gestart wordt in hoofdstuk 2 met de beschrijving van de verschillende vormen van multimodaal, intermodaal en gecombineerd vervoer.

## 2 Intermodaal vervoer

In de literatuur worden verschillende definities voor geïntegreerde goederenvervoersystemen gebruikt. De European Conference of Ministers of Transport (ECMT) hanteert afzonderlijke definities voor multimodaal, intermodaal en gecombineerd vervoer waardoor de onderlinge verschillen duidelijk worden (ECMT, 1998).

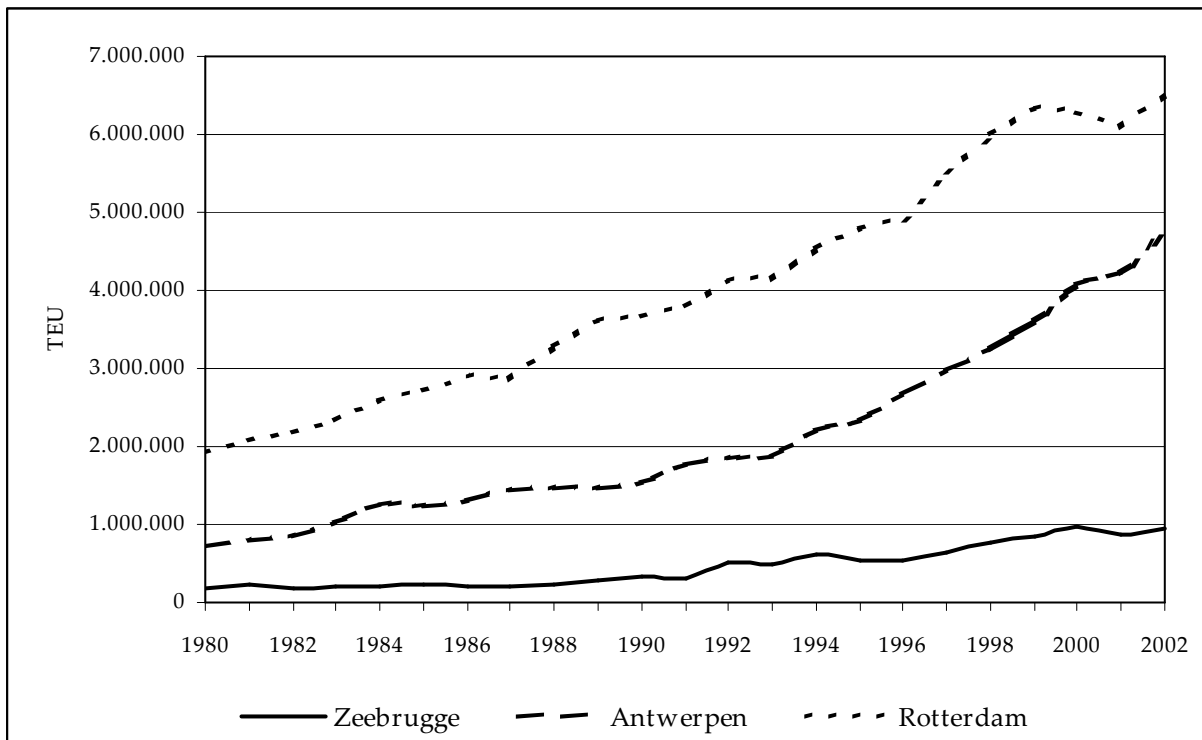
Volgens de ECMT-definitie omvat multimodaal vervoer (*multimodal transport*) het transport van goederen door tenminste twee vervoerwijzen. Van belang is dus het gebruik van verschillende transportmodaliteiten voor het vervoer van goederen van A naar B. Omdat er niets staat over de behandeling van de goederen is deze definitie algemeen van aard.

De definitie van intermodaal vervoer (*intermodal transport*) neemt de verschijningsvorm van goederen wel mee namelijk als het vervoer van goederen door verschillende vervoerwijzen in één en dezelfde laadeenheid, zonder de goederen zelf over te slaan. De nadruk ligt hier op de gestandaardiseerde laadeenheid: container, wissellaadbak en oplegger.

Gecombineerd vervoer (*combined transport*) is een definitie die stamt uit het transportbeleid en is van toepassing op multi- resp. intermodaal vervoer waarbij het grootste gedeelte van de reis wordt afgelegd over spoor of water (kust- en binnenvaart) en het aandeel wegvervoer wordt geminimaliseerd. Dit is overeenkomstig de doelstelling van het EU-transportbeleid.

Het gebruik van gestandaardiseerde laadeenheden maakt geïntegreerde transportketens mogelijk. Zo veranderde het intercontinentale vervoer ingrijpend door de introductie van de container in 1956. Sinds die tijd is de maritieme container de dominante laadeenheid voor stukgoed. Hoewel de afmetingen ISO-gestandaardiseerd zijn is alleen de breedte in alle gevallen hetzelfde: 8-foot. De meest voorkomende lengtes zijn 20 en 40-foot terwijl de hoogte 8, 8' 6" en 9' 6" (high cube) kan bedragen.

De revolutie in de transportwereld die de container teweeg bracht wordt duidelijk aan de hand van cijfers. Medio 2005 bedraagt de totale capaciteit van alle containerschepen ongeveer 7,7 miljoen Twenty-foot Equivalent Units (TEU) en is nog een 4,3 miljoen TEU in bestelling (Mainport News (2005)) Volgens het gezaghebbende Containerization International werden in 2001 wereldwijd meer dan 236 miljoen TEU overgeslagen. Figuur 1 toont de overslagcijfers voor Rotterdam, Antwerpen en Zeebrugge over de periode 1980 - 2002.



Figuur 1 De ontwikkeling van de containeroverslag in de havens van Zeebrugge, Antwerpen en Rotterdam in de periode 1980 -2002 (Bron: Macharis et al (2004))

Vanwege de breedte en het hoge eigen gewicht is de maritieme container minder geschikt voor continentale vervoerstromen. Voor bepaalde 'trades' zoals tussen continentaal Europa en het Verenigd Koninkrijk/Ierland werden de maten aangepast i.c. palletwide containers. Het nadeel van het hoge gewicht is teniet gedaan door de introductie van wissellaadbakken (swap bodies) welke gebaseerd zijn op het wegvervoer. In feite betreft het de opbouw van een vrachtwagen die in dit geval afneembaar is. Twee typen voeren de boventoon: C-klasse met een lengte van ruim 7 meter (7,15; 7,45 en 7,82 m.) en A-klasse van meer dan 12 meter (12,19; 12,50 en 13,60). Een A-klasse wissellaadbak vormt tezamen met het chassis de oplegger. De breedte en hoogte bedragen resp. 2,55 en 2,67 meter. Wissellaadbakken zijn dus geschikt voor het vervoer van euro- en industrie pallets.

Wissellaadbakken zijn laadeenheden voorzien van een stevige bodem met bevestigingspunten die overslag van wegvoertuig op spoorwagon mogelijk maakt. Een metalen geraamte met doek vormt de opbouw, hetgeen gewicht bespaart maar stapelen onmogelijk maakt. In bepaalde gevallen wordt de oplegger in z'n geheel overgeslagen. De wissellaadbak en de oplegger zijn vormen van ongeleid vervoer, gaat het voertuig in zijn geheel mee dan is er sprake van begeleid vervoer. In 2003 zijn 2,1 million eenheden door het Europese weg/rail vervoer behandeld meestal wissellaadbakken (70,3%). Complete vrachtauto's hadden een aandeel van 22,3% terwijl opleggers slechts 7,4% van het totaal uitmaakten (AVV, 2004)

### **3 Intermodaal vervoerbeleid**

#### *3.1 Nederland*

Herfst 2004 is de Nota Mobiliteit verschenen waarin het lange termijn verkeer- en vervoerbeleid beschreven staat. Formeel gezien is het vigerende lange termijn verkeer- en vervoersbeleid te vinden in het Tweede Structuurschema Verkeer en Vervoer (SVV II) uit 1990 (Ministerie van Verkeer en Waterstaat, 1990). De strategieën zijn vastgelegd in beleidsrichtingen (luiken) waarvoor algemene streefbeelden geformuleerd staan d.w.z. de toestand die in 2010 bereikt moet zijn. De beleidsrichtingen zijn gegroepeerd op basis van een aantal invalshoeken resp. verbetering van de bereikbaarheid, geleiding van de mobiliteit, verbetering van de leefbaarheid en ondersteunende maatregelen. De beleidsrichtingen zijn weer nader geconcretiseerd door middel van sporen die bijdragen aan het behalen van de

beleidsdoelen. Tenslotte vullen verschillende projecten het spoor weer in. Wat betreft intermodaal vervoer worden de volgende projecten vermeld:

- project 35 bouwen terminals (circa € 4,5 miljoen tot 1993)
- project 36 planontwikkeling nieuwe vormen van gecombineerd vervoer
- project 37 standaardisatie in afmetingen laadeenheden
- project 38 extra aandacht voor binnenvaartoverslag

Het SVV II is een beleidsnota waarin de beleidsdoelen zoveel mogelijk zijn gekwantificeerd, monitoring van het beleid heeft jaarlijks plaats door middel van een BeleidsEffectRapportage (BER).

### **3.1.1 Commissie Kroes**

Het advies van de commissie Kroes uit 1991 (zie Kroes, 1991) vormt de basis voor de eerste generatie intermodaal vervoerbeleid. Centraal staat het terminalnetwerk met een hiërarchie van knooppunten. De eerstelijnsknooppunten zijn de mainports (Rotterdam, Amsterdam/Schiphol) die de (inter)continentale vervoersstromen verdelen over een groot aantal bestemmingen. De derdelijnsknooppunten vormen in Nederland het begin- en/of eindpunt van deze stromen. De tweedelijnsknooppunten vervullen een intermediaire functie, hier worden relatief dikke stromen verdeeld over de verschillende eindpunten of omgekeerd: kleine stromen die van de beginpunten worden gebundeld tot dikke stromen naar de mainports. Daarnaast zouden tweedelijnsknooppunten moeten fungeren als opstappunt voor continentale stromen. Venlo was hiervan een voorbeeld; lading voor bijvoorbeeld Italië zou met de container trein vanuit Rotterdam kunnen worden meegegeven. Het beleid concentreerde zich in eerste instantie op het realiseren van eerste (Rotterdam) en tweedelijns knooppunten (Venlo, Valburg, Twente en (in minder mate) Veendam).

In 1994 volgt een Plan van Aanpak Intermodaal Vervoer (Ministerie van Verkeer en Waterstaat, 1994). Het plan beschrijft met welke middelen en inzet het marktdeel van intermodaal vervoer kan verdubbelen. Het beleid van het ministerie van Verkeer en Waterstaat ten aanzien van het intermodaal vervoer richt zich concreet op de implementatie van een terminalnetwerk en het stimuleren van 'shuttle-diensten'. Tevens worden bedrijfstakinggerichte

maatregelen, verbeterde organisatie rond de vervoersketen en liberalisering van regelgeving/ Europees beleid nagestreefd.

Veruit het meeste geld gaat naar het realiseren van het terminalnetwerk. Op basis van de aanbevelingen van de cie. Kroes komen voor een rijksbijdrage in aanmerking de mainportterminals (eerstelijns knooppunten) en de terminals op de continentale hoofdtransportassen (tweedelijns knooppunten). Binnen het budget is geen geld beschikbaar voor de overige terminals, de derdelijns knooppunten.

Terugblikkend naar de output van het beleid zijn de resultaten aan de magere kant. Door het verbieden van exploitatiesubsidies voor shuttle diensten zijn alleen concrete resultaten geboekt op het terrein van terminals. In de haven van Rotterdam zijn in 1994 de Delta-terminal op de Maasvlakte en het Rail Service Centrum Waalhaven voor het vervoer van containers in gebruik genomen. Met betrekking tot de inland terminals kwam medio 1995 kwam de geheel vernieuwde terminal in Veendam gereed maar de beoogde inland terminals in Twente en Valburg zijn inmiddels van de politieke agenda verdwenen.

Het uitblijven van aansprekende resultaten berust mede op de centrale rol van spoorvervoer in het intermodaal vervoerbeleid. Deze vervoerwijze kon op korte afstanden de concurrentie met de opkomende binnenvaart niet aan. In de periode 1990 – 1993 nam het maritieme vervoer per spoor af van met 23 duizend eenheden tot 247 duizend en steeg het aantal vervoerde eenheden per binnenvaart met 169 duizend tot 633 duizend (Ministerie van Verkeer en Waterstaat 1995). Ook bestaande (derdelijns) spoorterminals zoals Heerlen verdwenen.

Ook de toen nog strikte organisatorische scheiding tussen maritiem en continentaal vervoer waarbij verschillende partijen het spoorvervoer voor hun rekening namen speelde een rol. Zo werden in Rotterdam op Zuid de maritieme vervoersstromen behandeld en bevond zich aan de noordkant een terminal voor gecombineerd weg-railvervoer. Deze scheiding komt overigens korte tijd later te vervallen.

Tenslotte kan nog worden aangevoerd dat ons land waarschijnlijk te klein is voor de genoemde hierarchie van knooppunten. De voorgestelde tweedelijns knooppunten lagen vaak al dicht tegen de grens aan maar zouden nog verder op moeten schuiven. Duisburg fungeert bijvoorbeeld als een dergelijk overslagpunt.



In de nota Transport in Balans staat een evaluatie van het goederenvervoerbeleid (Ministerie van Verkeer en Waterstaat, 1996). Het oordeel over het intermodaal vervoerbeleid is positief omdat er een groei plaats had van 15% in 1994 en in 1995 van zelfs 20%. Hiermee wordt het streefbeeld in 2015 i.c. verdubbeling van het marktaandeel ruimschoots gehaald. De meevallende ontwikkeling heeft een aantal achterliggende oorzaken zoals de automatische groei in het containervervoer, de liberalisatie van de spoorwegmarkt waardoor nieuwe samenwerkingsverbanden zoals het door rederijen opgerichte European Rail Shuttle (ERS) ontstonden, en de eisen die de Alpenlanden stellen aan transitovervoer.

Door de snelle groei is voor een aantal terminals in de Rotterdamse haven de capaciteit bereikt en wordt er geld, ca. € 32 miljoen, gereserveerd voor uitbreiding. Tevens wordt de Bijdrageregeling materieel gecombineerd vervoer met 3 jaar verlengd. Exploitatiebijdragen aan shuttlediensten worden echter verboden door de Europese Commissie.

### **3.1.2 SOIT-bijdrageregeling**

Derdelijns knooppunten worden tot dan toe nog steeds niet van harte ondersteund door het ministerie van Verkeer en Waterstaat. Voor een eventuele rijksbijdrage kunnen derdelijns knooppunten in bepaalde gevallen terecht bij het ministerie van Economische Zaken (Integraal Structuurplan Noorden des Lands, regionale ontwikkelingsmaatschappijen) en VROM (stedelijke knooppunten, vestigingsklimaat). Toch wordt in de nota Transport in Balans op bladzijde 27 aangegeven: “Investerings in de infrastructuur van regionale knooppunten kunnen in aanmerking komen voor subsidiëring, mits aan bepaalde voorwaarden is voldaan. De initiatieven moeten voldoende potentieel hebben en ze moeten worden gedragen door een solide samenwerking van verladende en vervoerende partijen die minimaal 25% van die investeringen zelf moeten financieren. Verder moet de terminal marktconform operen en moet het samenwerkingsverband een open karakter hebben- toegankelijk voor nieuwe deelnemers.”

Tegelijkertijd begint zich een kentering in het beleid af te tekenen; de door het ministerie van Verkeer en Waterstaat gehanteerde top-down aanpak maakt plaats voor een meer bottom-up benadering. Bij het zoeken naar mogelijkheden om de gewenste modal shift te bewerkstelligen worden ook de provincies, gemeenten en bedrijven zelf ingeschakeld.

Hiervoor worden de volgende beleidsinstrumenten ingezet:

- Tijdelijke bijdrageregeling spoorwegaansluitingen (TBSA) en de Tijdelijke Beleidsregeling bijdragen vaarwegaansluitingen (TBBV), die op 31 december 2000 afloopt, met als doel bedrijven te stimuleren tot aanleg van een eigen vaarweg- of spoor aansluiting.
- Subsidiereregeling Openbare Inland Terminals (SOIT). Het doel van deze regeling is dat er meer overslagvoorzieningen komen. Het is de bedoeling via deze regeling de kosten te subsidiëren die verbonden zijn aan de bouw van nieuwe en uitbreiding van bestaande inland terminals voor de overslag van goederen tussen wegvoertuigen, het spoor en de binnenwateren. Overslagterminals waar ook zeeschepen worden afgehandeld vallen buiten de werkingssfeer van de SOIT. De regeling maakt geen melding van specifieke terminals die moeten worden gebouwd of uitgebreid. Het wordt aan de markt overgelaten om met initiatieven voor dergelijke projecten te komen. De geplande looptijd van de regeling is 2000-2003. Het totale budget voor de hele looptijd van het programma bedraagt 8,45 miljoen euro. Beide regelingen zijn bedoeld om een impuls te geven aan de ontwikkeling en verbetering van particuliere terminals die op nondiscriminatoire voorwaarden voor alle gebruikers toegankelijk zijn. Differentiëring van de regelingen zorgt ervoor dat een terminal niet tegelijkertijd van de SOIT en de TBSA/TBBV kan profiteren.

Met name de Subsidiereregeling Openbare Inland Terminals was de afgelopen jaren een belangrijk onderdeel van het intermodaal vervoerbeleid. Het uiteindelijke doel van de stimuleringsregeling was een landelijk dekkend netwerk van intermodale terminals te realiseren. Gebruik makend van de subsidie zijn er tot medio 2002 vier nieuwe inland terminals gebouwd alsmede drie bestaande containerterminals uitgebreid.

Opmerkelijk genoeg werden de investeringen alleen in het Zuiden en in Overijssel gepleegd. De regeling heeft dus maar in drie van de twaalf provincies effect gehad hetgeen tegenstrijdig lijkt met het doel van een landelijk dekkend netwerk. De verklaring ligt bij de reeds bestaande terminals en de omvang van de goederenstromen. De 'terminaldichtheid' in het om zijn logistieke functie bekend staande Noord-Brabant is bijvoorbeeld groter dan elders.



Figuur 2. Terminalnetwerk in Nederland

Omdat veel bedrijven een beroep deden op de SOIT-regeling was het budget eerder uitgeput dan gepland. Om te kunnen beoordelen of een verhoging van het budget wenselijk is, heeft Decisio voor het Directoraat Generaal Goederenvervoer de bijdrageregeling geëvalueerd (Decisio, 2002). In de evaluatie stonden twee vragen centraal: in hoeverre is er inmiddels sprake van een landelijk terminalnetwerk en welke modal shift heeft de subsidieregeling tot nu toe tot gevolg gehad?

Om met de laatste vraag te beginnen: de modal shift van intermodale goederenstromen die door de nieuwe terminals en terminaluitbreidingen is gerealiseerd, heeft volgens de evaluatie van Decisio een omvang van naar schatting 72.000 containers per jaar. Circa 90% van deze containers wordt van en naar Rotterdam vervoerd, de rest gaat vooral naar Antwerpen. Naar verwachting groeit dit volume door tot circa 120.000 containers. Bij dit aantal worden

jaarlijks ongeveer 100.000 vrachtwagenritten uitgespaard, waardoor circa 10 miljoen vrachtwagenkilometers minder worden gereden.

Een vraaganalyse van de (inter)nationale goederenstromen wees uit dat er op dit moment nauwelijks behoefte is om extra terminals te rechtvaardigen. Er is op veel locaties nog restcapaciteit. Bovendien schrijven weinig terminals zwarte cijfers en overslag moet op een bedrijfseconomisch verantwoorde wijze kunnen plaatsvinden.

Daarnaast gaven terminalexploitanten aan dat de SOIT-regeling niet altijd doorslaggevend is geweest bij de beslissing om al dan niet te investeren. De subsidie heeft echter wel grote invloed gehad op tijdstip, aard en omvang van de investeringen. Het resultaat is een versnelling van de oplevering van terminals en een professionelere opzet. Hiermee is de kwaliteit van het netwerk verbeterd. SOIT heeft daarmee bijgedragen aan de omvang en de 'duurzaamheid' van de modal shift.

Samenvattend luiden de conclusies van de SOIT-evaluatie (Decisio, 2002):

- De SOIT-regeling heeft weliswaar bijgedragen aan de realisatie van een aantal multimodale terminals maar deze waren waarschijnlijk ook zonder overheidsingrijpen tot stand gekomen;
- De SOIT-regeling heeft gezorgd voor een 0,14% modal shift;
- De SOIT heeft ertoe geleid dat terminal operators voor een professionelere aanpak hebben gekozen;
- Het netwerk van terminals is kwantatief gezien compleet en beschikt over een voldoende overslagcapaciteit, de randvoorwaarden voor het functioneren van knooppunten/inlandterminals zijn nog niet optimaal
- Voortzetting van de regeling is op dit moment niet meer effectief en kan concurrentie vervalsend werken.

### **3.1.3 Huidige situatie**

Bijna alle maritieme containers komen en gaan via de haven van Rotterdam. In 2002 werden 4,1 miljoen containers ( $\approx$  6,5 miljoen TEU) overgeslagen waarvan 3,4 miljoen naar het achterland werden vervoerd per vrachtwagen (59%), binnenschip (32%) en trein (9%).

Het nationale terminalnetwerk bestaat uit 79 terminals waarvan 41 in de zeehavens en 38 in het binnenland. Van de inland terminals zijn 19 alleen geschikt voor het overslaan van containers, 8 voor containers en andere goederen en 11 voor m.n. name bulkgoederen. De meest voorkomende inland container terminal is geschikt voor de overslag van binnenschip op vrachtauto (en omgekeerd), de zgn. weg/water terminal. Ter vergelijking: 8 zijn bedoeld voor weg/rail overslag en 4 zijn trimodaal (weg/water/rail). Overigens zijn 8 inland terminals in staat ook (kleine) zeeschepen te behandelen.

De eerste terminals waaronder Venlo en Veendam waren weg/rail terminals. Venlo wordt geëxploiteerd door het Rotterdamse containeroverslagbedrijf ECT en fungeert als een vooruitgeschoven poort van de zeeterminal. Veendam is opgezet door een wegvervoerder. Andere railterminals (o.a. Heerlen, Almelo) waren in handen van Holland Rail Container, een dochtermaatschappij van de Nederlandsche Spoorwegen maar deze zijn inmiddels verdwenen. Holland Rail Container en Railion zijn door de liberalisatie van de spoorwegmarkt, nog slechts kleine spelers in het intermodaal vervoer. Containertreinen worden tegenwoordig gereden door private spoorwegmaatschappijen als ERS, ACTS/Vos en Rail4Chem.

Een van de eerste binnenvaart terminals werd gerealiseerd langs de rivier de Waal ter hoogte van Nijmegen, op de route naar het Duitse achterland. Kort daarna volgde Barge terminal Born die later ook geschikt werd gemaakt voor het behandelen van treinen voor Rotterdam en Antwerpen. Langzaam maar zeker kropen de inland terminals richting zeehaven. Vooral in het Zuiden verschenen steeds meer terminals. In de periode 1998-2002 kwamen er in totaal 16 nieuwe terminals (= 42%) bij, waarvan 9 containerterminals. Het eigendom van de terminals berust in zeer verschillende handen: Rotterdamse stuwadoorsbedrijven (o.a. Venlo, Born), wegvervoerders (o.a. Veendam, Hengelo, Tilburg) en zelfstandige ondernemers (Nijmegen). Regionale ontwikkelingsmaatschappijen zijn soms mede-eigenaar.

De terminaloperator is de spil waarom alles draait; (indien gewenst) regelt hij de aan- en afvoer, de overslag en het vervoer naar de haven. Soms is hij zelf de binnenvaartoperator (b.v. MCS) in andere gevallen wordt met time charters gewerkt (o.a. Tilburg). Bij het tekortschieten van capaciteit wordt op ad hoc basis bijgehuurd.

In 2002 werd 854 duizend TEU via de inland terminals overgeslagen, een toename van 46% in vergelijking met 1999. Bij een geschatte totale overslagcapaciteit van circa 1,4 miljoen TEU is de gemiddelde bezettingsgraad ongeveer 60% (AVV, 2003).

In tegenstelling tot de maritieme stromen zijn de continentale stromen slechts beperkt van omvang. Vanwege de kenmerken van de wissellaadbak kunnen deze alleen per spoor worden vervoerd. Gespecialiseerde terminals voor dit vervoer zijn Ede en Coevorden dat een rechtstreekse aansluiting heeft op het Duitse spoorweginet. In 2002 werden slechts 19 duizend eenheden vervoerd. In werkelijkheid ligt dit aantal iets hoger omdat in Rotterdam continentale stromen meeliften met maritieme. Zo worden o.a. tankcontainers met in Rotterdam geproduceerde chemische stoffen op het Rail Service Center in het Eem-Waalhavengebied op de container trein naar Italië gezet.

## **3.2 België**

### **3.2.1 Beleidskaders en regelingen**

Transportbeleid is in België verspreid over verschillende bestuursniveaus. De federale regering speelt na de liberalisering van de binnenvaartmarkt (eind 1998) slechts een bescheiden rol in deze sector; de federale regering voert marktobservaties uit en de technische aspecten komen voor rekening van het DG Maritiem Vervoer. Ter stimulering van het containervervoer zijn alleen fiscale maatregelen ten aanzien van belastingen op brandstof mogelijk.

Voor het railvervoer draagt de federale regering grotere verantwoordelijkheid. Echter, de steun aan de Belgische spoorwegen beperkt zich tot de maatschappelijke functie van de NMBS namelijk het vervoer van personen. Toch heeft de regering begin 2004 besloten financieel bij te dragen in het binnenlandse weg/rail vervoer (> 50 km) ad 20 euro per container plus 0,40 euro per kilometer alsmede korting te geven op de kosten van het gebruik van de infrastructuur. Het budget van deze regeling is begroot op € 30 miljoen euro per jaar. Naar verwachting zal deze bijdrageregeling medio 2005 starten.

Op gewestelijk niveau zijn de belangrijkste Vlaamse beleidsmaatregelen voor de binnenvaartsector het publiek-private partnership programma voor overslagfaciliteiten en de korting op heffingen voor het gebruik van de infrastructuur. Per 1 januari 2000 zijn deze teruggebracht van 100% tot 10%.

Vanaf 1997 geldt een regeling voor het co-financieren van infrastructuur. Hierin draagt het Vlaams Gewest 80% van de kosten voor kades en de private sector de overige 20%. Overigens blijft het Gewest eigenaar van de kades en is de private partij gecommiteerd aan een bepaald overslagvolume voor de komende tien jaar. De resultaten van het beleid zijn indrukwekkend: in zeven jaar tijd zijn 109 projecten goedgekeurd, 46 kades daadwerkelijk aangelegd en 230 miljoen ton goederen (waarvan 1/3 deel in containers) naar de binnenvaart verschoven (data NV De Scheepvaart). November 2004 heeft de Europese Commissie deze regeling tot 2010 goedgekeurd (344/2004).

Het vigerende en toekomstige beleid staat beschreven in het beleidsdocument 2004-2009 van de minister voor Openbare Werken, de minister van Mobiliteit en in de regeerakkoord. In het laatste document staat een economisch sterk, veilig en mobiel Vlaanderen centraal. De nadruk ligt dus op economische groei en werkgelegenheid, verkeersveiligheid en filebestrijding. Het beleidsdocument van het ministerie van Mobiliteit bevat slechts een paragraaf over goederenvervoer.

In het beleidsdocument van het ministerie van Openbare Werken worden voor de periode 2004 - 2009, vier actiepunten m.b.t. de binnenvaart gepresenteerd:

1. Toename van de capaciteit van het binnenvaartnetwerk door het elimineren van bottlenecks.
2. Ontwikkeling van Intelligent Transport Systemen (ITS) zoals River Information Systems en geautomatiseerde sluisbediening.
3. Systematisch infrastructuuronderhoud
4. Stimulering van binnenvaartvervoer:
  - Continuering van het PPS-programma (zie boven).
  - Logistieke adviezen aan bedrijven
  - Ontwikkeling van bedrijventerreinen aan waerwegen.

### 3.2.2 Marktstructuur

In België zijn twee weg/rail operators actief namelijk **TRW** (deel van de UIRR organisatie) and Inter Ferry Boats (IFB, part of ICF). IFB werkt voornamelijk op korte afstanden zoals Belgische inland terminals en de haven van Antwerpen (NARCON netwerk) en tussen Zeebrugge en Antwerpen. TRW is gespecialiseerd in rechtstreekse (blok) treinen en lange afstanden via het CORTAX-netwerk. Ten slotte zijn in bepaalde niches bedrijven als Hupac, Conliner en CNC actief.

Het weg/rail terminal netwerk is opgezet door IFB en TRW. De Belgische spoorwegen hebben een groot deel van IFB in handen en dat geldt, in iets mindere mate, ook voor TRW. Het laatste decennium is het terminalnetwerk weinig veranderd. Omdat de operators kostendekking nastreven zijn de laatste 5 jaar wel enkele terminals gesloten. Punt-punt vervoer is de trend en hub-en-spoke netwerken zoals van InterContainer/InterFrigo (ICF) met Metz als draaischijf verdwijnen omdat de inzet van rechtstreekse shuttles efficiënter werkt.

De weg/rail terminals van IFB en TRW behandelden 940.000 eenheden in 2004. Een opmerkelijk detail is dat IFB zijn volume bijna verdubbelde terwijl TRW het aantal overgeslagen eenheden zag afnemen (Macharis *et al.*, 2005)



Figuur 3 Terminalnetwerk in België



De marktstructuur in de binnenvaart m.b.t. inland terminals vertoont weinig overeenkomsten met de spoorvervoer. Private partijen nemen hier het initiatief om terminals op te zetten en te exploiteren. De laatste tien jaar is het terminalnetwerk enorm gegroeid. In 1994 was slechts één terminal operationeel namelijk Avelgem Container Terminal (AVCT) in Zuidwest België. Tien jaar later zijn twaalf terminals actief.

Niet alleen nam het aantal spectaculair toe ook het overslagvolume steeg spectaculair. Tussen 1997 en 2004 zes keer zoveel moves werden door de Vlaamse inland terminals uitgevoerd. Het laatste jaar kon een toename van 38,4 % worden genoteerd.

#### **4 Vergelijking en conclusies**

De evolutie van het terminalnetwerk verliep in Nederland en België op min of meer dezelfde wijze, maar startte in Nederland eerder. In de laatste twintig jaar zijn veel nieuwe terminals voor de binnenvaart gerealiseerd. Weg/railvervoer bleek minder succesvol. Een van de achterliggende factoren betreft de break-even afstand die voor spoorvervoer langer is. Als vuistregel geldt dat intermodaal spoorvervoer pas met wegtransport kan concurreren als de afstand langer dan 200 kilometer is. Afhankelijk van de lokale omstandigheden ligt dit voor de binnenvaart rond de 100 kilometer (Ministerie van Verkeer en Waterstaat (1994)). Voor kleine landen als Nederland en België heeft dit een substantiële invloed op het terminalnetwerk.

Intermodaal vervoerbeleid heeft zowel in Nederland als België een sterke focus op het totstandkomen van terminals. Additionele financiële regelingen voor het aanpassen van materieel en exploitatiesubsidies voor shuttletreinen zijn van minder belang. Overigens zijn de subsidies voor shuttles destijds in Nederland verboden door de Europese Commissie terwijl een vergelijkbare regeling in België binnenkort operationeel wordt.

Bij het opzetten van terminals ging in eerste instantie de aandacht uit naar weg/railterminals. Het realiseren van een hiërarchisch terminalnetwerk werd ondersteund met financiële bijdragen. Later veranderde deze top-down aanpak en werd de SOIT-bijdrageregeling geïntroduceerd, een meer bottom up-achtige benadering waarin partijen met een solide business plan moeten komen. In België is deze aanpak altijd het uitgangspunt geweest. Mogelijke locaties voor terminals worden door private partijen met (semi-) overheden zoals NV de Scheepvaart and Waterwegen en Zeekanaal besproken. Ook regionale overheden

kunnen het voortouw nemen als zij kansen zien in hun regio. Voor dergelijke initiatieven heeft het Vlaams Gewest sinds 1997 een PPS-programma voor overslagfaciliteiten. Deze aanpak heeft goed gewerkt in die zin dat het een snelle groei van het aantal terminals mogelijk heeft gemaakt. Er ontbreekt echter een algemeen visie op het terminalnetwerk in België en voor Europa. Dit leidt soms tot situaties waarin felle concurrentie woedt tussen twee terminals die dicht bij elkaar liggen (bijvoorbeeld aan beide zijden van een grens). Overigens zal deze competitie in de toekomst door de toenemende volumes afnemen.

Anno 2003 is het terminalnetwerk in Nederland min of meer compleet, voor België kan daarover geen uitspraak worden gedaan omdat er geen beleidsdoelstellingen geformuleerd zijn. Toch lijkt er zich in België een gelijksoortige ontwikkeling af te tekenen: veel nieuwe binnenvaart terminals en afname van het aantal, niet-kostendekkende weg/rail terminals mede door de herstructurering van de Belgische spoorwegmaatschappij.

Soms wordt de opvatting gehuldigd dat er in Nederland teveel terminals zouden zijn. De provincie Brabant met 7 terminals kan hier als voorbeeld dienen. De afstand tussen terminals is soms minder dan 25 kilometer. Toch opperde terminaloperator Versteijnen in Tilburg onlangs het idee om aan de andere kant van de stad ook een terminal te openen om die bedrijventerreinen te kunnen bedienen (Bin Wang). Theoretische modellen zoals GOVERA (Van Ham (1996)) bevestigen dat het bedieningsgebied van een dergelijke terminal vrij klein is. Concurrentie lijkt dus beperkt als de terminals op korte afstand van elkaar liggen. Zelfs in het zuiden van Nederland waar de terminaldichtheid hoog is blijkt de gemiddelde bezettingsgraad toch 62% (zie tabel 1). Dit duidt niet op een structurele overcapaciteit, zeker niet in een snel groeiende markt. De werkelijke concurrent van intermodaal vervoer is wegtransport.

Tabel 1. De overslag van containers (in TEU) op openbare terminals en regionale overslagcentra in Nederland in 2002

landsdeel	werkelijke overslag	potentiële overslag	bezettingsgraad
Noord	135.800	160.000	82,3 %
Oost	112.314	247.000	45,5 %
Randstad	2.368.212	3.748.000	63,2 %
Zuid	453.440	728.400	62,3 %

Bron: AVV (2003)

Tot zover is de aandacht vooral gericht geweest op de output van het intermodaal vervoerbeleid. Echter, niet de output van het beleid maar de effecten die zij teweeg brengen in de omgeving (outcome) staan centraal. In dit kader past een nota als ‘Van Beleidsbegroting Tot Beleidsverantwoording’ (VBTB) van het Nederlandse Ministerie van Financiën (1999). Een begroting nieuwe stijl bevat een duidelijke koppeling tussen beleid, prestaties en geld.

Toch blijft de evaluatie van beleidsprogramma’s een ingewikkelde aangelegenheid. De problematiek is vaak complex en slecht gestructureerd. Daarnaast zijn de effecten niet altijd even duidelijk, moeilijk te kwantificeren of komen ze pas op lange termijn tot uiting. Bovendien kunnen ze niet altijd eenduidig aan het gevoerde beleid worden toegeschreven. Vanwege bovengenoemde complicaties zijn ex post evaluaties vaak moeilijk en zijn de conclusies niet altijd wetenschappelijk verantwoord.

Toch zijn er wel evaluaties uitgevoerd. De evaluatie van de SOIT-regeling viel in dit opzicht niet gunstig uit. Geconcludeerd werd dat het effect beperkt was (0,14% modal shift) en lijkt de beleidsinspanning bovendien overbodig aangeziende meeste terminals ook zonder financiële bijdrage gerealiseerd zouden zijn. Gezien de sterke overeenkomsten tussen België en Nederland lijkt het zinvol om de 230 miljoen ton goederen die worden gezien als het effect van het PPS-programma nog eens aan een kritisch onderzoek te onderwerpen.

Al met al blijkt intermodaal vervoerbeleid is duur instrument om duurzame mobiliteit te realiseren.

## **Literatuurlijst**

AVV (2003), *Inventarisatie terminals en regionale overslagcentra in Nederland*, De overslag op openbare terminals en regionale overslagcentra in Nederland in de jaren 1999 – 2002, Adviesdienst Verkeer en Vervoer, Rotterdam.

AVV (2004), *Kerncijfers goederenvervoer(uitgave 2004)*, AVV (2004), *Kerncijfers goederenvervoer(uitgave 2004)*, Adviesdienst Verkeer en Vervoer, Rotterdam.

Commissie Kroes (1991), *Op weg naar intermodaal vervoer, structurering van het vervoersysteem door ontwikkeling van terminals-knooppunten*, Den Haag.

Decisio (2002), *Tussenevaluatie Subsidieregeling Openbare Inland Terminals*, Amsterdam.

ECMT (1998), *Report on the current State of Combined Transport in Europe*, OECD, European Conference of Ministers of Transport, Paris.

Macharis, C. and Pekin (2004), Internal work document, Vrije Universiteit Brussel, Brussel.

Macharis, C. nn A. Verbeke (2005), *Intermodaal binnenvaartvervoer. Economische en strategische aspecten van het intermodaal vervoer in Vlaanderen*, Garant, Antwerpen.

Mainport News (2005), *Reders blijven bestellen*, editie 6, jaargang 44, Rotterdam.

Ministerie van Financiën (1999), *Van Beleidsbegroting tot Beleidsvoorbereiding*, Den Haag.

Ministerie van Verkeer en Waterstaat (1990), *Tweede Structuurschema Verkeer en Vervoer deel d*, Den Haag.

Ministerie van Verkeer en Waterstaat (1994), *Plan van Aanpak Stimulering Intermodaal Vervoer*, Den Haag.