



## Advies

# Steunmaatregel bundeling binnenvaartvolumes en spoorvolumes

Brussel, 24 mei 2019

Adviesvragen: Voorontwerp van besluit van de Vlaamse Regering betreffende een vijfjarige subsidieregeling ter bevordering van de hinterlandconnectiviteit van de Vlaamse zeehavens via bundeling van binnenvaartvolumes en Voorontwerp van besluit van de Vlaamse Regering betreffende een vijfjarige subsidieregeling ter bevordering van de hinterlandconnectiviteit van de Vlaamse zeehavens via bundeling van spoorvolumes

Adviesvrager: Ben Weyts - Vlaams minister van Mobiliteit, Openbare Werken, Vlaamse Rand, Toerisme en Dierenwelzijn

Ontvangst adviesvraag: 13 mei 2019

Adviestermijn: 30 dagen

Goedkeuring Raad: 24 mei 2019

Contactpersoon: Nico Milo – nmilo@serv.be

# Inhoud

<b>Inhoud</b> .....	<b>3</b>
<b>Krachtlijnen</b> .....	<b>4</b>
<b>Inleiding</b> .....	<b>5</b>
<b>Advies</b> .....	<b>7</b>

## Krachtlijnen

De MORA ondersteunt de ambitie van de Vlaamse Regering zoals opgenomen in het Vlaams Regeerakkoord 2014-2019 om Vlaanderen verder uit te bouwen als logistieke topregio en hiervoor werk te maken van een goede multimodale bereikbaarheid van de economische poorten.

De minister gaf in de Beleidsnota Mobiliteit en Openbare Werken aan dat een goede verbinding van de Vlaamse havens met het hinterland en tussen de havens onderling cruciaal is en daarvoor ook maximaal te zullen inzetten op bundeling van lading.

Met de specifieke subsidieregeling voor een efficiëntere bundeling van binnenvaart- en spoorvervoer in en naar de Vlaamse zeehavens zet de Vlaamse Regering een stap in het proces naar een efficiëntere en duurzamere connectiviteit van de havens.

Ondersteuning van initiatieven die een betere bundeling beogen is positief. De tijdelijke subsidiëring van bundeling van spoor- en binnenvaarttrafieken in en naar de zeehavens moet er volgens de MORA mee voor zorgen dat er een markt met voldoende geconsolideerde goederenstromen kan gecreëerd worden. Gelet op de doelstelling om een modale verschuiving naar het spoor en de binnenvaart te realiseren, mag de regeling niet leiden tot een verschuiving van goederen binnen eenzelfde modus.

Deze tijdelijke subsidiemaatregel alleen zal niet volstaan om een zelfstandige marktwerking voor het gebundeld vervoer te creëren. Hiervoor is een structurele aanpak nodig.

De Raad ziet de voorgestelde specifieke subsidieregeling als een tijdelijke maatregel die onderdeel moet zijn van een ruimer coherent beleid en een langetermijnkader voor een betere multimodale bereikbaarheid van de poorten, waarbij een brede mix van maatregelen ten aanzien van alle vervoersmodi in overweging moet genomen worden.

Vanuit dergelijke brede aanpak vraagt de MORA aan de nieuwe Vlaamse regering om werk te maken van een globaler ondersteuningsbeleid dat gericht is op de realisatie van een structurele modal shift in het goederenvervoer, waarbij de focus niet alleen op de zeehavens wordt gelegd maar ruimte laat voor de ondersteuning en subsidiëring van bundelingsinitiatieven voor alle vervoersmodi en ladingsoorten zowel in het hinterland als in de poorten.

De Raad meent dat met de integratie van de voormalige Vlaamse Havencommissie en de Vlaamse Luchthavencommissie, de nieuwe commissie Goederenvervoer, Logistiek en Internationale Knooppunten van de MORA, het geschikte forum is om in overleg na te gaan welke drempels een modale verschuiving hinderen en om voorstellen te formuleren over de verdere uitwerking van een adequate beleidssteuning.

## Inleiding

De Vlaamse minister van Mobiliteit, Openbare Werken, Vlaamse Rand, Toerisme en Dierenwelzijn vroeg de MORA om advies (adviestermijn 30 dagen) over twee voorontwerpen van besluit die voorzien in een subsidieregeling ter bevordering van de hinterlandconnectiviteit van de Vlaamse zeehavens via bundeling van goederenvolumes, namelijk:

- Het Voorontwerp van besluit van de Vlaamse Regering betreffende een vijfjarige subsidieregeling ter bevordering van de hinterlandconnectiviteit van de Vlaamse zeehavens via bundeling van binnenvaartvolumes:
- Het Voorontwerp van besluit van de Vlaamse Regering betreffende een vijfjarige subsidieregeling ter bevordering van de hinterlandconnectiviteit van de Vlaamse zeehavens via bundeling van spoorvolumes.

Gelet op de samenhang van beide besluiten en de gemeenschappelijke doelstelling om een efficiëntere bundeling van goederenstromen te realiseren en op die manier de hinterlandconnectiviteit van de Vlaamse zeehavens te verbeteren, besliste de Raad om beide adviesvragen gezamenlijk te behandelen en de adviezen in één adviestekst te gieten.

### Doelstelling en inhoud van de besluiten

Met de tijdelijke subsidieregeling<sup>1</sup> wil het Vlaamse Gewest het gebruik van het spoor en de binnenvaart voor vrachtcontainervervoer tussen de drie grootste zeehavens in Vlaanderen (de haven van Antwerpen, de haven van Zeebrugge en North Sea Ports Flanders) en het achterland stimuleren.

Het is de bedoeling om de modal shift van het wegvervoer naar het spoorvervoer en de binnenvaart te bevorderen en te intensiveren door de extra kosten van een efficiënte bundeling van vrachtvolumes in consolidatiehubs te compenseren.

De besluiten geven uitvoering aan het decreet van 2 maart 1999 houdende het beleid en het beheer van de zeehavens dat werd aangevuld met de bepalingen dat de Vlaamse Regering subsidies kan verlenen aan ondernemingen die de hinterlandconnectiviteit van de Vlaamse zeehavens structureel verbeteren door de massificatie van het goederenvervoer per binnenschip en per spoor te stimuleren en de volumes beter te bundelen<sup>2</sup>.

### Spoorvolumes

Voor het spoor voorziet het besluit een subsidieregeling voor de bundeling van ITE-vervoer<sup>3</sup> voor connecties (= het vervoer van intermodale transporteenheden tussen een intermodale terminal in een havengebied en een intermodale terminal buiten België) en voor shuttles (= het vervoer van

<sup>1</sup> De besluiten houden op werking te hebben op 31 oktober 2023 (art.12).

<sup>2</sup> De decretale basis zit vevat in het decreet houdende diverse bepalingen over het mobiliteitsbeleid, de openbare werken en het vervoer, het verkeersveiligheidsbeleid en VVM – De Lijn van 3 april 2019 dat bepaalt dat in het decreet van 2 maart 1999 houdende het beleid en het beheer van de zeehavens een artikel 35bis wordt ingevoegd, nl “De Vlaamse Regering kan, onder voorbehoud van goedkeuring door de Europese Commissie, binnen de perken van de kredieten die daarvoor beschikbaar zijn op de begroting, subsidies verlenen aan ondernemingen die de hinterlandconnectiviteit van de Vlaamse zeehavens structureel verbeteren door de massificatie van het goederenvervoer per binnenschip en per spoor te stimuleren en de volumes beter te bundelen.”

<sup>3</sup> ITE: intermodale transporteenheden

intermodale transporteenheden tussen twee intermodale terminals die in één of twee havengebieden liggen).

De ondersteuning bedraagt max. 500 euro per trein, waarbij de helft van het steunbedrag wordt verstrekt door het Vlaamse Gewest en de andere helft door de havenbedrijven. Voor connecties is de subsidietermijn max. 1 jaar en voor shuttles max. 2 jaar.

Voor ITE-vervoer in België bestaat reeds een subsidieregeling. De basis voor deze subsidieregeling is vervat in de Programmawet van 22 december 2008<sup>4</sup>.

### **Binnenvaartvolumes**

Voor de binnenvaart gaat het ten eerste om subsidiëring voor de consolidatie van containervolumes binnen het havengebied Antwerpen. De steun neemt de vorm aan van een subsidie aan de exploitanten van de consolidatiehubs en moet een deel van de extra kosten in verband met de exploitatie van de consolidatiehub en de overslagkosten dekken. De hoogte van het subsidiebedrag wordt vastgelegd in een overeenkomst tussen de hub, het Havenbedrijf Antwerpen en de Vlaamse overheid.

Ten tweede wordt ook steun voorzien voor consolidatie van containervolumes buiten het havengebied. Het gaat over hubs buiten het havengebied Antwerpen, langs de belangrijkste vaarroutes in het achterland.

### **Financiering**

De subsidieregeling is gebaseerd op cofinanciering (50/50) tussen de Vlaamse overheid en de havenbedrijven. Op de uitgavenbegroting 2019 is hiervoor op de post 'Hinterlandconnectiviteit' 4.000.000 euro ingeschreven.

### **Hinterlandvervoer en de bereikbaarheid van de economische poorten op de agenda**

De problematiek van de bereikbaarheid van onze economische poorten en de verduurzaming van de connectiviteit met het hinterland is voor de MORA al geruime tijd een belangrijk aandachtspunt en werkthema.

De explosieve groei van de mobiliteit en het feit dat het spoor en de binnenvaart er niet of nauwelijks in slagen om hun aandeel in het vervoer van en naar de Vlaamse havens fundamenteel te verhogen, zet de bereikbaarheid van de economische poorten onder druk. De MORA ziet in de hinterlandconnectiviteit van de economische poorten één van de grote uitdagingen voor de toekomst.

In zijn Mobiliteitsverslagen van 2016 en 2018 en zijn Mobiliteitsrapport 2019 ging de MORA dieper in op het hinterlandverkeer en de bereikbaarheid van de economische poorten voor het goederenverkeer én het woon-werkverkeer en formuleerde hij concrete aanbevelingen voor de Vlaamse overheid. Hiermee zette de Raad het thema en de nood aan een gericht beleid duidelijk mee op de kaart.

---

<sup>4</sup> "Aan de operatoren die het spoor gebruiken kan een subsidie worden toegekend voor o.m. binnenlands spoorvervoer. Dit spoorvervoer wordt uitgevoerd tussen twee overslagcentra op Belgisch grondgebied ..."

## Advies

In het Regeerakkoord 2014-2019 sprak de toenmalige Vlaamse Regering de ambitie uit de positie van Vlaanderen als Europese draaischijf voor logistiek en transport te garanderen en werk te maken van een goede bereikbaarheid van de economische poorten, onder meer via het stimuleren van een modale verschuiving en het ondersteunen van onderzoek naar duurzame concepten om de logistieke, multimodale ketens in Vlaanderen zo concurrentieel mogelijk te maken.

In de Beleidsnota Mobiliteit en Openbare Werken 2014 - 2019 gaf de minister aan hiervoor, naast het uitbouwen van de infrastructuur voor de ontsluiting van de havens, ook maximaal in te zetten op bundeling van lading en het tegengaan van leeg transport. Een efficiënt subsidiemechanisme is daarbij één van de instrumenten, met als doel het verkorten van de doorlooptijd en het verlagen van de kosten per processtap in de logistieke keten.

De MORA onderschrijft de ambitie van de Vlaamse Regering. Met voorliggende specifieke subsidieregeling die vooral gericht is naar de Vlaamse zeehavens, en in het bijzonder de haven van Antwerpen, zet de Vlaamse Regering een stap in het proces naar een efficiëntere en duurzamere verbinding van de havens onderling en met hun achterland.

In het advies geeft de Raad aanbevelingen mee ten aanzien van de specifieke subsidieregelingen voor spoor en binnenvaart.

Tegelijk wijst de Raad erop dat deze tijdelijke regeling op maat best onderdeel is van een veel bredere multimodale aanpak.

Het advies focust op volgende elementen:

- Subsidieregeling als opstap naar een zelfstandige marktwerking;
- Vermijden van concurrentievervalsingen
- Efficiëntere bundeling als onderdeel van een ruimere aanpak;
- Werk maken een breder multimodaal ondersteuningsbeleid gericht op modal shift
- Ondersteuningsmaatregelen onderbouwen en evalueren

### **Tijdelijke subsidieregeling als opstap naar een structurele markt voor gebundelde goederenstromen**

Het is positief dat het Vlaamse Gewest de bundeling van spoor- en binnenvaartvervoer wil stimuleren om op die manier het aandeel van het spoorvervoer en de binnenvaart tussen de zeehavens en naar het achterland te verhogen.

Volgens de MORA moet het in de eerste plaats de bedoeling zijn dat deze tijdelijke subsidieregeling voor de opstart van nieuwe bundelingsinitiatieven zorgt voor voldoende grote vrachtvolumes in het spoor en de binnenvaart en op die manier bijdraagt aan het creëren van een kostenefficiënte markt voor geconsolideerde goederenstromen.

De maximale duurtijd van de subsidieregeling is vijf jaar. Op dat moment zal in Antwerpen het complex project voor de extra containercapaciteit ongeveer gerealiseerd worden. De MORA verwacht dat in het kader van het flankerende beleid dat voor het complex project wordt uitgewerkt, allicht ook maatregelen zullen worden voorzien die een betere connectiviteit beogen. De Raad vraagt om alle maatregelen die de connectiviteit van de haven moeten verbeteren maximaal op elkaar af te stemmen.

## Verschuiving van goederenstromen binnen eenzelfde modus vermijden

De Europese Commissie concludeert in haar beoordeling van de voorgestelde steunmaatregelen dat de ondersteuning verenigbaar is met de interne markt, aangezien ze noodzakelijk geacht worden om prikkels te geven om een modal shift naar binnenvaart en spoor te bevorderen, op niet discriminerende voorwaarden worden toegekend, transparant zijn, beperkt zijn in de tijd, naar verwachting zullen bijdragen tot een welomschreven doelstelling van gemeenschappelijk belang en geen aanleiding geven tot concurrentievervalsingen.

De Raad vraagt wel om er over te waken dat de subsidiëring op het terrein geen aanleiding geeft tot het verschuiven van goederenstromen binnen eenzelfde modus. In dat geval is er immers geen sprake van een modal shift en schiet de subsidieregeling haar doel voorbij.

Zo mag het bijvoorbeeld niet de bedoeling zijn dat de subsidie wordt toegekend voor een nieuwe spoorconnectie die de facto een kopie is van een bestaande spoorconnectie van een andere operator waardoor de klanten en dus de ladingen slechts verschuiven van de ene spoorconnectie/operator naar de andere.

## Onderbouwen en evalueren

De Raad heeft nog een aantal vragen bij de onderbouwing en invulling van de besluiten. Sommige elementen zijn nog onduidelijk, of niet nader gespecificeerd.

In die zin vraagt de Raad meer duidelijkheid over de onderbouwing van het subsidiebedrag, de invulling van de neutrale regie die wordt voorgesteld om de afhandeling van de aangeboden binnenvaartvolumes en het voor- en natransport naar de maritieme terminals in de zeehaven te organiseren en over de invulling van het proces en het beheer van de vereiste inventaris van de intermodale diensten die bij aanvang van de steunmaatregel voor het spoorvervoer operationeel zijn.

Een duidelijke onderbouwing is nodig om de maatregel op een accurate manier te kunnen evalueren (wat zijn de concrete effecten van de subsidiëring op de modal shift, is het subsidiebedrag goed ingeschat, volstaat de subsidietermijn, blijvende focus op spoorconnecties én spoorshuttles of selectiviteit inbouwen, enz.).

De MORA vraagt om de stakeholders te betrekken bij de evaluatie van de subsidieregeling. De nieuwe commissie Goederenvervoer, Logistiek en Internationale Knooppunten van de MORA kan bij de evaluatie van de ondersteuningsregeling het geschikte klankbord bieden.

## Efficiëntere bundeling als onderdeel van een coherent en multimodaal logistiek beleid

De explosieve groei van de personen- en goederenmobiliteit die zich vooral doorzet in het wegverkeer, zet de bereikbaarheid en de hinterlandconnectiviteit van de economische poorten onder druk.

De MORA vindt het positief dat met de voorliggende specifieke subsidieregeling voor de ondersteuning van een betere bundeling van binnenvaart- en spoorvolumes wordt ingezet op het stimuleren van een betere connectiviteit van de Vlaamse zeehavens en een betere samenwerking tussen de havens.

Zoals ook aangetoond in Mobiliteitsrapport 2019 en het Mobiliteitsverslag 2018 van de MORA, is een brede aanpak nodig en moet een ruime mix van maatregelen onderzocht worden om een



markt voor geconsolideerde goederenstromen mogelijk te maken en de connectiviteit van de poorten te optimaliseren. Het gaat hierbij onder meer om:

- De capaciteit en de kwaliteit van de weginfrastructuur verbeteren;
- De missing links in de binnenvaartinfrastructuur en het spoorwegnet wegwerken en meer investeren in het onderhoud van deze netwerken;
- Wegwerken van operationele bottlenecks in het spoorvervoer (o.a. een efficiënter, transparanter en meer klantgericht spoorwegmanagement, het aanpassen van de Belgische spoorinfrastructuur aan de Europese normen, enz)
- Efficiëntere bundeling van goederenstromen;
- Het op grotere schaal uitrollen van logistieke dataplatformen;
- Het verduurzamen van het woon-werkverkeer in de poorten;
- De inzet van een beprijzingsinstrument voor het goederen- en personenvervoer;
- Een betere spreiding van de logistieke activiteiten in de tijd;
- Bundeling van administratieve en ondersteunende diensten;
- Aanpassen van belemmerende regelgeving en/of structuren.

De MORA ziet in het Mobiliteitsplan Vlaanderen het langetermijnkader om de beleidslijnen voor de bereikbaarheid van de economische poorten uit te zetten. De Raad vraagt om de ambitie om Vlaanderen verder uit te bouwen als logistieke topregio als volwaardig luik op te nemen in het Mobiliteitsplan en het flankerend beleid t.a.v. de bereikbaarheid van de economische poorten en het verbeteren en verduurzamen van de hinterlandconnectiviteit als belangrijke objectieven van het beleid op te nemen.

### **Werk maken een multimodaal ondersteuningsbeleid gericht op modal shift**

Zoals hoger aangegeven pleit de MORA voor een gerichte maar tegelijk brede beleidsaanpak met een mix van maatregelen en instrumenten om de connectiviteit van de poorten te verbeteren en de logistieke ambitie voor Vlaanderen te realiseren.

De voorgestelde ondersteuningsregeling richt zich specifiek op de bundeling van containervolumes voor spoor en binnenvaart in, tussen en naar de Vlaamse zeehavens. De regeling kan dan ook als een maatregel op maat worden beschouwd die beantwoordt aan een specifieke vraag.

De MORA stelt voor om na te gaan hoe een meer overkoepelend en ruimer multimodaal subsidiebeleid kan worden ontwikkeld dat gericht is op de realisatie van een modal shift in het goederenvervoer en waarbij alle vervoersmodi en goederenstromen worden meegenomen.

Zo stelt de Raad bijvoorbeeld vast dat de operatoren van het goederenvervoer over de weg vaak een determinerende invloed hebben over welke modus wordt gekozen voor het grootste gedeelte van het totale vervoerstraject.

De Raad stelt aan de nieuwe Vlaamse Regering voor om dit thema op de beleidsagenda te zetten. De MORA meent dat hij een rol kan spelen bij de voorbereiding van dergelijk overkoepelend ondersteuningsbeleid. De nieuwe commissie Goederenvervoer, Logistiek en Internationale Knooppunten van de Raad is het geschikte platform om proactief het debat hierover te voeren in samenwerking met het departement Mobiliteit en Openbare Werken.