



Milieumythe Betuwelijn

Auteur(s):

Roscam Abbing, M.
Wachters, L.H.J.
Heertje, A.

De eerste twee auteurs zijn adviseur van de Stichting Duurzame Mobiliteit. De laatste auteur is hoogleraar economie aan de Universiteit van Amsterdam.

Verschenen in:

ESB, 85e jaargang, nr. 4262, pagina 520, 23 juni 2000

Rubriek:

Boekbespreking

Trefwoord(en):

vervoer

Spoorgoederenvervoer is niet milieuvriendelijker dan wegvervoer. Dat blijkt uit het in opdracht van minister Netelenbos gemaakte rapport-Meijerink.

De veronderstelling dat goederenvervoer per spoor milieuvriendelijker is dan vervoer over de weg heeft het afgelopen decennium ten grondslag gelegen aan het 'modal shift'-beleid van de overheid. Dat beleid heeft tot doel vanwege milieuredenen de keuze van de verladere te beïnvloeden ten gunste van vervoer over spoor en water. In de beleidsbepalende nota *Transport in balans* (september 1996) is vastgelegd dat in de periode tot 2010 een verschuiving van circa vijftig miljoen ton vracht gerealiseerd moet worden. Van de weg moet twintig miljoen ton naar het spoor, twintig miljoen ton naar de binnenvaart en tien miljoen ton naar de kustvaart worden overgeheveld. Binnen dit vervoersbeleid is de aanleg van de Betuwelijn altijd verdedigd als middel om deze 'modal shift' te kunnen realiseren.

Het door het Centrum voor Energiebesparing (CE), RIVM en TNO vervaardigde rapport-Meijerink is vernietigend voor het 'modal shift'-beleid en de onderbouwing daarvan ¹. In deze bijdrage willen we enkele van die bevindingen nader bezien en de reactie van de minister op het rapport in een economisch perspectief plaatsen.

Bevindingen

De hoofdconclusie van het rapport is dat er alleen voor bulktransport met relatief langzaam rijdende treinen met elektrische tractie en weinig of geen natransport milieuvoordeel is voor het spoor ten opzichte van wegvervoer. Deze voor het spoor gunstige variant heeft evenwel weinig realiteitswaarde. Bij railtransport van lichtere vracht (containers) verdampt als het ware de milieuwinst doordat dan de verhouding tussen eigen gewicht van de spoorwagon en de netto lading ongunstig wordt. De Betuwelijn, die op de Maasvlakte begint bij het containeroverslagbedrijf ECT, zou vooral voor dit lichtere containertransport nodig zijn. Op deze nieuwe spoorlijn zou met hogere snelheden gereden worden, waardoor het energieverbruik en de milieu-emissies per tonkilometer nog ongunstiger komen te liggen. Ook mag een relatief hoge inzet van goedkopere en vuilere dieseltractie verwacht worden in het spoorgoederenvervoer, mede in verband met het noodzakelijk gebruik van dieseltractie op Rail Service Centra, waar bovenleidingen het laden en lossen onmogelijk maken. Ook dit verhoogt de emissies naar het milieu.

Uit het rapport blijkt verder dat de verschillen van emissies per tonkilometer bij gelijke ladingsoort tussen het weg- en spoorvervoer marginaal zijn. Zij zijn in de voor het spoor gunstige variant net positief en in de ongunstige variant (relatief hoge snelheden, voornamelijk dieseltractie en relatief lichte lading) net negatief. Daarnaast stelt het rapport dat het spoorvervoer in Nederland in een voor deze modaliteit optimale situatie nooit een groter aandeel dan zo'n vijf procent van het nationale goederenvervoer verwerven kan. Het aandeel van spoor in de zogeheten 'modal split' is al jaren stabiel rond de twee à drie procent. Ook al zou het spoorgoederenvervoer een veel schonere vorm van vervoer zijn, dan zou bij volledige benutting van de mogelijkheden van het spoorgoederenvervoer nog altijd weinig milieuwinst kunnen worden geoekt.

Het is de combinatie van deze twee factoren (weinig verschil in energieverbruik per tonkilometer tussen de modaliteiten en het zeer geringe aandeel van spoor in het nationale goederenvervoer) die het huidige zeer kostbare stimuleringsbeleid voor het spoorgoederenvervoer ondergraaft. De miljarden-

investeringen in stimulering van deze vorm van goederenvervoer dragen niet wezenlijk bij aan de gewenste reductie van broeikasgassen.

Belangenverstrengeling

Onderzoekers van CE, RIVM en Transport en Logistiek Nederland (TLN) waren het onderling al langer eens over het geringe of afwezige milieuvoordeel van het spoorgoederenvervoer. Ook nu zijn de getrokken conclusies eenduidig. Hoe is het dan mogelijk dat de overheid deze niet in een eerder stadium heeft willen erkennen? Is het zo dat, zoals een van de onderzoekers opmerkte, "de onwelkome boodschapper al gauw misverstaan wordt" ²?

Een van de conclusies uit het rapport is dat nog steeds "essentiële economische en milieutechnische informatie over het goederenvervoer per spoor ontbreekt". Er blijkt nauwelijks informatie beschikbaar over benuttingsgraad, energieverbruik en technische karakteristieken van goederentreinen. Na tien jaar Betuwelijn-onderzoek en voorlichting "zijn er geen statistieken van de daadwerkelijke ontwikkeling van de stromen goederenvervoer over de oost-west as".

De belanghebbende instanties hebben zich kennelijk nooit de moeite getroost inzicht te verwerven in de werkelijke marktontwikkelingen en milieueffecten van het goederenvervoer over spoor. Zo delen de NS sinds 1993 niet meer mee wat hun gemiddelde lading op goederentreinen is, een belangrijk gegeven om het energieverbruik per ton te kunnen vaststellen, en konden de onderzoekers geen informatie verkrijgen over het rangeren van treinen. Het rapport biedt de indruk dat de NS als meest belanghebbende bij extra spoorgoederenvervoer nooit gedwongen werden opening van zaken te geven.

Het rapport uit kritiek op de gehanteerde veronderstellingen en prognoses over de omvang van het toekomstig spoorvervoer. Die blijken bijna alle uit te gaan van een voor het spoor zeer rooskleurige toekomst. Als verklaring hiervoor stellen de onderzoekers dat "voor een aantal scenario's vanuit beleidsmatig oogpunt doelbewust gekozen veronderstellingen gedaan (zijn), die leiden tot niet realistische extreem hoge of lage waarden". Het is dan ook niet verwonderlijk dat het rapport kritisch oordeelt over beleidsonderbouwend onderzoek van een aantal adviesbureaus (NEA, McKinsey, Knight Wendling, Twijnstra Gudde), die ondoorzichtige, oncontroleerbare en onrealistische berekeningen maakten, vaak op elkaar voortbordurend en meestal in opdracht van het ministerie van Verkeer en Waterstaat.

Van die beleidsondersteunende rapporten gaat een belangrijk deel over de Betuwelijn. Over dit controversiële project heeft het ministerie geen gelegenheid voorbij laten gaan mooi weer te spelen. Het rapport oordeelt hier: "bij de onderbouwing van overheidsbeslissingen, met name met betrekking tot de besluitvorming in het kader van de Betuweroute, (is) te vaak gebruik gemaakt van niet plausibele, doelstellende scenario's". In 1995 oordeelde de commissie-Hermans in opdracht van de regering over de noodzaak van de Betuwelijn. Volgens het rapport-Meijerink is Twijnstra Gudde ten behoeve van de commissie-Hermans onzorgvuldig te werk gegaan. De prestaties van het spoor werden in de achtergrondrapportage van dit adviesbureau enkele malen te rooskleurig voorgesteld. Hermans concludeerde op basis daarvan "dat in 2010 de emissie en het energieverbruik per tonkilometer van vrachtauto's nog steeds een factor drie à vier groter zijn dan die van de binnenschepen en de trein"³. Het Kabinet en de Tweede Kamer zijn, zo blijkt, hierdoor volledig op het verkeerde been gezet. Ook ten aanzien van de door de commissie-Hermans gehanteerde vervoersprognoses hebben de onderzoekers kritiek. Hermans kwam tot de conclusie dat op de oost-west as ten minste dertig miljoen ton door het spoor te vervoeren zou zijn in 2015. Een uitspraak die een jaar later werd overgenomen in Transport in balans. Maar het rapport-Meijerink stelt dat getal op maximaal dertig miljoen ton in 2020, na evaluatie van in de diverse rapporten gehanteerde veronderstellingen en prognoses, en uitgaande van een "concurrerend spoorproduct".

Beperkt van opzet

Het rapport is conform de opdracht van minister Netelenbos beperkt van opzet. Het evalueert bestaande onderzoeken slechts op reductie van schadelijke emissies (CO₂ en NO_x) voor de verschillende vervoerswijzen. Ten behoeve van het rapport mocht geen nieuw onderzoek worden uitgevoerd. De bestaande analyses moesten transparant gemaakt worden door deze onderling op uitgangspunten te vergelijken.

Het is veel te beperkt om belangrijke keuzes af te laten hangen van één vergelijking van emissies tussen twee vervoerswijzen (spoor en weg). De vergelijking zou uitgebreid moeten worden met zaken als geluidsoverlast, de uitstoot van andere stoffen (koper), (externe) veiligheid, schade aan landschap en natuur, energieverbruik van de aanleg en het onderhoud van de infrastructuur, sloop van woningen en andere vormen van kapitaalvernietiging, en het effect op files. Deze aspecten komen in het rapport-Meijerink niet aan bod, maar pakken bijna alle wel uit in het nadeel van het spoor. Wel wordt en passant de stelling van het ministerie, dat de Betuwelijn een essentiële bijdrage zou leveren aan de vermindering van files, weerlegd.

Verladers niet geïnteresseerd

Ondanks alle inspanningen van de afgelopen jaren loopt het spoorgoederenvervoer terug. De concurrentie van de andere modaliteiten (weg en water) valt eenvoudig in het nadeel van het spoor uit. Vorig jaar nam het vervoerde volume van Railion af met zes procent tot 23,2 miljoen ton ten opzichte van 1998. Het 'modal shift'-beleid is gebaseerd op de veronderstelling van een jaarlijkse cumulatieve groei van zeven procent. Zo ontstaat er een steeds groter gat tussen de werkelijke en de streefcijfers. Dit jaar had in Nederland al veertig miljoen ton vervoerd moeten worden, althans volgens de plannen waar de Betuwelijn op gebaseerd is. Ook in Duitsland liep de omzet van Deutsche Bahn Cargo het afgelopen jaar terug, en wel met 3,3 procent, en het afgelopen decennium zelfs met 47 procent. Een andere maatstaf is het zogeheten heuvelen op het rangeerterrain Kijfhoek. Het aantal van 1.300 wagons dat enkele jaren geleden dagelijks door heuvelen gerangeerd werd, is vrijwel gehalveerd tot gemiddeld onder de 700 nu.

Terwijl in de voorlichting en het overheidsbeleid stimulering van het spoorgoederenvervoer als een doel op zichzelf wordt beschouwd, stelt het rapport vast dat het vervoer per spoor in de toekomst voor de verladers waarschijnlijk nog minder aantrekkelijk zal worden. Dat is met name het geval als in de Europese Unie het beleid van 'fair pricing' voor alle vervoersmodaliteiten wordt afgedwongen. Dan zullen ook spoorbedrijven een kostendekkende prijs moeten gaan betalen voor het gebruik van infrastructuur.

Liberalisering

Het toverwoord om het tij te keren is liberalisering van het Europese spoor. Wanneer het spoornet vrij toegankelijk wordt voor spoorvervoerders zou er door onderlinge concurrentie een beter aanbod ontstaan en moet het voor verladers aantrekkelijker worden voor spoor te kiezen. Deze liberaliseringsfilosofie staat echter op gespannen voet met de feitelijke macht van de grote spoormonopolisten in Europa (die buitenlandse aanbieders willen blijven weren) en met het Europese streven om alle gebruikerskosten door te berekenen via heffingen. Wanneer liberalisering niet gepaard gaat met het doorberekenen van de externe kosten, blijft spoorvervoer een overwegend door overheden gesubsidieerde vorm van vervoer, die zonder noemenswaardig effect op het milieu (schonere lucht en minder files) alle ratio verliest. Voor de Betuwelijn komt daar nog eens de concurrentie met de Rijnvaart bij. De spoortarieven moeten wel heel sterk omlaag om met de binnenvaart te kunnen concurreren. Het vervoer van een container van Rotterdam

naar Duisburg per schip is nu ongeveer drie keer zo goedkoop. In de binnenvaart worden grote schaalvoordelen bereikt door de inzet van schepen die het equivalent zijn van vier of vijf goederentreinen.

Noodsprong

Hoe reageert minister Netelenbos op het rapport-Meijerink? Herijking van het 'modal shift'-beleid en heroverweging van de aanleg van de Betuwelijn ligt het meest voor de hand, maar dat is voor de minister vooralsnog onbespreekbaar. In haar brief van 11 april 2000 aan de voorzitter van de Tweede Kamer wordt geconstateerd dat men de milieuprestatie van spoorgoederenvervoer kan beïnvloeden door het verlagen van snelheden, stimulering van elektrische tractie ten opzichte van de meer vervuilende dieseltractie, en door in Europees verband hogere eisen te stellen aan het materieel. Deze maatregelen staan echter op gespannen voet met de wensen van spoorvervoerders.

In de besluitvorming rond de Betuwelijn waren hoge snelheden het uitgangspunt. Dat was een wezenlijk element om het spoor een concurrentievoordeel te geven boven het wegvervoer en de binnenvaart. Men mag dus aannemen dat het voor verladers onaantrekkelijker wordt wanneer het spoorvrachtvervoer langzamer moet gaan rijden. Verder zou de inzet van dieseltractie nu ontmoedigd moeten worden. De spoorvervoerders willen echter graag de flexibelere en goedkopere dieseltractie inzetten. Daarnaast zullen extra investeringen aan materieel de kostprijs verhogen.

Hier wreekt zich dat de Betuwelijn oorspronkelijk bedoeld was als een project voor publiek-private samenwerking, waarbij de helft van de investering door bedrijven moest worden opgehoest. Die constructie had er, door nauwe betrokkenheid van belanghebbende bedrijven, toe moeten leiden dat aanleg, beheer en exploitatie optimaal op elkaar afgestemd zouden worden. Private financierders hadden zekerheden moeten krijgen over zaken als aansluiting op het Duitse spoorwegnet en door de overheid te stellen milieueisen. Maar de onzekerheden en daarmee de risico's zijn te groot. Inmiddels is duidelijk dat geen enkel bedrijf de Betuwelijn wil exploiteren en dat de overheid deze exploitatie zelf ter hand wil nemen.

Bovenbouw

De directeur van Railion Benelux (het Duits-Nederlandse bedrijf waarin NS Cargo inmiddels is opgegaan) stelde vorige maand in een interview geen bovenleidingen te willen en dieseltreinen in te willen zetten. De projectleiding van de Betuwelijn zoekt oplossingen die haaks staan op de uitlatingen van minister Netelenbos. Recent werd besloten om de aanbesteding van de bovenbouw, die nu van start zou moeten gaan, nader te bezien. De bedoeling daarvan is om zo lang mogelijk diverse opties, waaronder combi-road, bij de contractopstelling open te houden. Tevens is gebleken dat de projectleiding ervan uitgaat dat in het grensoverschrijdend spoorgoederenvervoer voorlopig met de meer vervuilende dieseltractie zal worden gereden.

Conclusie

De stelling dat de Betuwelijn om economische en milieuredenen noodzakelijk is blijkt op drijfzand te berusten. De oplossingen die de minister nu aandraagt zullen ongetwijfeld de toch al uiterst zwakke concurrentiepositie van het spoor verder verzwakken en staan bovendien haaks op de wensen van spoorvervoerders en die van de projectleiding Betuwelijn. Het prestige-karakter van de Betuwelijn staat goede besluitvorming al jaren in de weg ⁴

1 Het rapport is geschreven in opdracht van H.M. Meijerink door CE, RIVM en TNO.

2 G.P. van Wee, 'Betuwelijn is dure milieumaatregel', *de Volkskrant*, 7 oktober 1999.

3 Rapport Commissie Betuweroute, 23 januari 1995, blz. 38.

4 M.H. Meijerink, *Milieuwinst op het spoor? Synthese van onderzoeken naar milieu-effecten van het goederenvervoer per spoor*, Centrum voor Energiebesparing, Delft/Bilthoven, februari 2000, 202 blz. Het rapport kost f 90 (exclusief verzendkosten) en is op te vragen bij het Centrum voor Energiebesparing en schone technologie, fax 015 - 215 01 50.