



MILIEU- EN NATUURRAAD VAN VLAANDEREN

Advies

van 20 juni 2001

over het Investeringsplan van de NMBS

D/2001/7080/A23

Overname wordt verwelkomd, mits bronvermelding

© 2001 Milieu- en Natuurraad van Vlaanderen
Kliniekstraat 25, 4de verdieping
B-1070 Brussel
tel. 02-558 01 30
fax 02-558 01 31

Inleiding

Op 8 juni ontving de MiNa-Raad van de Vlaamse minister van Mobiliteit, Openbare Werken en Energie een adviesvraag betreffende het investeringsplan van de NMBS, zoals goedgekeurd op 1 juni 2001 door de Raad van Bestuur van de NMBS. Met dit omvangrijk basisplan worden de middelen vastgelegd die in de komende 12 tot 15 jaar moeten ingezet worden om de door de Regering gedefinieerde doelstellingen te bereiken. Het investeringsplan moet nog ter advies worden voorgelegd aan de gewesten.

De Raad heeft in het verleden reeds grondig geadviseerd over belangrijke mobiliteitsvraagstukken.¹ Gelet op het belang van deze problematiek en de belangrijke implicaties op het vlak van milieu en natuur, apprecieert de Raad dat de Vlaamse minister het investeringsplan van de NMBS ter advies heeft overgemaakt aan de MiNa-Raad. Dit sluit aan bij de visie die de Raad terzake ontwikkelde in vorige adviezen. De Raad neemt zich dan ook voor om ook in de toekomst te blijven adviseren inzake mobiliteit. De Raad betreurt evenwel de korte adviestermin die werd voorzien waardoor dit investeringsplan niet grondig kon getoetst worden aan de visie die de Raad inzake mobiliteit heeft ontwikkeld. Wel poogt de Raad om in dit advies op hoofdlijnen het investeringsplan in kort bestek te beoordelen op basis van de belangrijkste krachtlijnen uit voorgaande adviezen.

R. F. Verheyen
Voorzitter MiNa-Raad

1) Oriëntatienota (5 maart 1998), 1998/8 en advies over het decreet
afl. 1998/7, advies over mobiliteit basismobiliteit (27 januari 2000),
en infrastructuur (2 april 1998), afl. afl. 2000/3.

Advies

[1] **Inhoud van het investeringsplan.** Het investeringsplan wordt gespreid over de periode 2001-2012 en het totale budget is vastgelegd op 687,6 miljard frank. De voornaamste investeringen betreffen de aankoop van treinmaterieel, de modernisering van de grote reizigers- en goederenassen, de invoering van een GEN-net (gewestelijk expresnet), de ontwikkeling van de infrastructuur rond de luchthaven Brussel-Nationaal, de toegang tot en de uitrusting van de havenzones en het hst-project.² Er wordt 8,3 miljard frank meer gevraagd dan in het begrotingsplan van de regering om tegemoet te komen aan de versnelling van de installatie van een treinbeveiligingssysteem.³ 97,5 miljard frank moet komen van alternatieve financieringsbronnen, zoals bijdragen van de gewesten en van Europa, private-publieke samenwerking, leasingoperaties en verkoop van activa. In functie van de financiële inspanning waarover de Staat zal beslissen, heeft de NMBS in haar voorstellen drempels ingebouwd, die de projecten hernemen die ze zelf als prioritair beschouwt. In ieder geval wordt voorrang gegeven aan de optimale instandhouding van

2) De NMBS zal voor 162 miljard frank investeren in de aankoop van nieuw materiaal, waaronder een nieuwe generatie dubbeldekrijtuigen. Er wordt 79 miljard ingezet om een aantal spoorlijnen te ont-dubbelen. 77 miljard frank gaat naar economische investeringen in het goederenvervoer. De moder-nisering van de grote assen mag 69 miljard frank kosten. De verbe-

tering van de doorstroming in Brussel is goed voor 30 miljard frank. Er is ook 27 miljard beschik-baar voor een beter onthaal van de reizigers. De HST zal tot 2012 een kleine 100 miljard frank nodig heb-ben. De rest van het geld is nodig voor onderhoudswerken.

3) De verhoging van het investe-ringsbudget met 8,3 miljard frank is bedoeld om het programma voor

de uitbouw van een Europees sein-systeem (ETCS) te versnellen. ETCS is het eerste systeem dat op alle spoornetten kan worden gebruikt. De NMBS wil de installatie daarvan klaar hebben in 2010. Europa zou voor dit project 3,3 miljard frank financiële steun geven, zodat het te financieren saldo slechts 5 miljard frank bedraagt.

de bestaande infrastructuur en de aankoop van modern treinmaterieel met een beduidend hoger comfort en een grotere transportcapaciteit. Bovendien zullen schrappingen van de capaciteitsuitbreidende projecten onvermijdelijk zijn in functie van de besliste enveloppe.⁴ Van de NMBS worden door de regering enkele ambitieuze tegenprestaties verwacht. Binnen 10 jaar moet de NMBS 50% meer reizigers en goederen vervoeren dan nu het geval is. Zowel het aantal binnenlandse reizigers als het goederenvolume moet dus tegen 2010 met de helft toenemen. Voor het woon-werkverkeer betekent dit dat het marktaandeel van het spoor met ca. 8% moet toenemen. Voor het goederenverkeer moet het met 15 procent groeien. Voor de HST moet gemikt worden op een toename van het aantal reizigers met 40%.

[2] **Algemeen.** Gelet op het belang van het openbaar vervoer binnen een duurzaam mobiliteitsbeleid, is de Raad van mening dat het positief is dat er een aanzienlijke budgettaire inspanning wordt geleverd voor het spoorverkeer.

[3] **Het Beheerscontract.** Op 30 maart 2001 werd door de Ministerraad het strategisch plan voor de NMBS goedgekeurd. Naast de hervorming van de interne structuur en van de beheersorganen⁵, werd bepaald dat in het nieuwe beheerscontract afdwingbare resultaatsverbintenissen inzake veiligheid, stiptheid en kwaliteit zullen worden opgenomen. In een beheerscontract worden de rechten en plichten vastgelegd van de NMBS en de overheid. De NMBS heeft immers een openbare dienstverleningsplicht, waarvoor de overheid verplicht is een vergoeding te betalen. In het huidige beleid van de NMBS worden evenwel eerst de middelen vastgelegd in een investeringsplan. Dit investeringsplan wordt bij het lopende beheerscontract gevoegd, maar is er geen onderdeel van. Pas later (het huidige beheerscontract loopt tot 31 december 2001) worden de te behalen doelstellingen vastgelegd in een beheerscontract. Met de realisatie van het investeringsplan is het de bedoeling dat het treinvervoer uitgroeit tot een performant en concurrerend transportmiddel dat een bijdrage levert aan de duurzame beheersing van het mobiliteitsprobleem. Er is volgens de Raad evenwel geen transparantie in welke mate de investeringen kaderen binnen een strategische beleidsvisie, noch op basis waarvan de prioriteitstelling van de investeringen wordt bepaald.

De Raad is van mening dat het investeringsplan in de eerste plaats moet gekoppeld worden aan het nieuwe beheerscontract. Eerst moeten de te bereiken doelstellingen worden vastgelegd en pas daarna de daartoe noodzakelijke middelen. Omdat de NMBS een

4) Raad van Bestuur van de NMBS op 26 januari 2001.

5) De directie en de vakbonden zetelen niet langer in de raad van bestuur. Er komt een strategische raad met de regionale vervoermaat-

schappijen en de vakbonden, die moet toezien op de uitvoering van het investeringsplan en het nieuwe beheerscontract tussen de NMBS en de overheid. Voor permanent overleg met de

gewesten komt er een intergouvernementeel comité voor het openbaar vervoer, met de ministers van de gewesten.

belangrijke opdracht heeft inzake openbare dienstverlening, moet het spoorbeleid gestoeld zijn op beslissingen die door de democratisch verkozen overheid worden vastgelegd. De NMBS moet de beheersvisie die haar wordt opgelegd door de overheid uitvoeren. Zo moet de NMBS een beleid voeren waarbij effectief 50% meer treinreizigers gerealiseerd worden tegen 2010 en waarbij een gevoelige verbetering van de kwaliteit van de dienstverlening wordt nagestreefd. Het gaat niet op dat de NMBS zelf de krachtlijnen van haar beleid bepaalt aan de hand van de prioriteitenlijst van de gewenste investeringen. Op die manier dreigt volgens de Raad het gevaar dat de investeringen in eerste instantie de meest rendabele diensten betreffen.

- [4] **Interne milieuzorg.** Het is voor de Raad evenmin duidelijk hoe de zorg voor milieu in de strategie en het doelstellingenbeleid van de NMBS is geïntegreerd, noch in welke mate de zorg voor milieu deel uitmaakt van het investeringsplan. De Raad vraagt dat in de strategische beleidsvisie van de NMBS duidelijke doelstellingen worden opgenomen rond een aantal basisvoorwaarden van interne milieuzorg, naar duurzame ontwikkeling toe. Het betreft zaken zoals bodemsanering, bermbeheer, pesticidenbeleid, rationeel energiegebruik, het gebruik van groene stroom en andere aspecten van milieubeheer. De Raad meent dat het investeringsplan volwaardig moet ingepast worden in die strategische beleidsvisie.
- [5] **Reductie van CO₂.** De Raad vraagt zich af hoe de doelstellingen van de NMBS in dit geheel gekaderd moeten worden. Het Federaal Plan Duurzame Ontwikkeling stelt een daling voorop van 5% inzake CO₂-emissies van de transportsector tegen 2010 t.o.v. 1990. Van de NMBS wordt door de regering verwacht dat binnen 10 jaar 50% meer reizigers vervoerd worden. Dit betekent dat het marktaandeel van het personenvervoer per spoor met ca. 8% moet toenemen. Rekening houdend met de verwachte stijging van 30% van de totale mobiliteit, zal deze stijging slechts een geringe invloed uitoefenen op het autoverkeer, zelfs als rekening wordt gehouden met een toename van het overige openbaar vervoer. De doelstellingen van het federaal plan kunnen op deze manier niet gehaald worden. Daarom moet dringend werk gemaakt worden van een integraal duurzaam mobiliteitsbeleid. De Raad herinnert eveneens aan de principiële instemming van de Vlaamse regering met de ratificatie van het Kyoto-protocol op 15 juni 2001.
- [6] **Nood aan een flankerend beleid.** Een trendbreuk in de mobiliteit kan alleen maar als het openbaar vervoer echt concurrentieel wordt ten opzichte van de auto. Te veel autoverkeer maakt dat de leefbaarheid en gezondheid bedreigd wordt en heeft tot gevolg dat een reeks internationale en nationale milieu- en natuurdoelstellingen niet kunnen gehaald worden. Investeringen in kwaliteit en aanbod van het treinvervoer zijn een eerste stap in die richting. Het spoorverkeer kan echter pas een waardig alternatief worden voor het autoverkeer als ook werk wordt gemaakt van een beleid dat autoverkeer ontmoedigt. Het spoorbeleid moet daarom kaderen in een ruimer, multimodaal mobiliteitsbeleid, waarin de kwaliteit van het leven, het milieu en de gezondheid voorop gesteld worden. Meer en

beter openbaar vervoer moet samen met fiscale en structurele maatregelen het auto-gebruik terugdringen. Zo zal bv. het uitbouwen van voorstedelijke openbare vervoersnetwerken het autoverkeer slechts kunnen terugdringen en bereikbaarheid van stedelijke gebieden gevoelig verbeteren, indien tegelijk mobiliteits-, infrastructuur-, fiscale en financiële maatregelen worden ingezet om de groei van het autoverkeer te beperken. De MiNa-Raad verwijst hiervoor naar voorgaande adviezen.⁶

- [7] **Evenwichtige investeringsbeslissingen.** Het investeringsplan van de NMBS moet volgens de Raad een bijdrage leveren aan het terugdringen van de negatieve invloed van mobiliteit op het milieu. Dit vereist een evenwichtige verdeling van de investeringen, die zowel moet uitgaan van sociale doelstellingen, als doelstellingen op het vlak van milieu en congestie. Bij de afweging van de toewijzing van de beschikbare middelen treedt er concurrentie op tussen twee basisfuncties van het openbaar vervoer. Enerzijds moeten investeringen bijdragen aan de vermindering van vervoersarmoede. Anderzijds moeten de middelen ingezet worden ter beheersing van de mobiliteit en ter bestrijding van congestie door te streven naar een groter marktaandeel. Een onevenwichtige verdeling van de investeringsmiddelen kan tot gevolg hebben dat het totale mobiliteitsvolume wordt vergroot, evenwel zonder significante modal shift ten voordele van het openbaar vervoer, waardoor het doel van een duurzaam mobiliteitsbeleid wordt voorbijgeschoten. Het nastreven van sociale doelstellingen gaat in dit geval ten koste van doelstellingen op het vlak van milieu en congestie. Wanneer in het investeringsplan een maximale bijdrage wordt geleverd aan een milieuvriendelijke modal shift is er sprake van een synergie tussen de drie basisdoelstellingen van een mobiliteitsbeleid in het kader van een duurzame ontwikkeling. Dit onderstreept eveneens de nood aan een flankerend beleid dat stimuli moet ontwikkelen om het gebruik van milieuschadelijke vervoersmodi in de mate van het mogelijke te ontraden.
- [8] **Beleidsintegratie.** De MiNa-Raad legt in zijn adviezen steeds de nadruk op het belang van beleidsintegratie. Het mobiliteitsbeleid is evenwel een beleidsdomein met één van de moeilijkste integratievraagstukken. Veel bevoegdheden inzake mobiliteit zijn immers versnipperd (zowel tussen als binnen de verschillende beleidsniveau's) en het mobiliteitsbeleid vertoont veel raakvlakken met andere beleidsdomeinen. Relevante aspecten voor mobiliteit vindt men terug in ruimtelijke ordening, economie, investeringsbeleid, fiscaliteit, wetenschapsbeleid, enz.. Een doeltreffend mobiliteitsbeleid vereist dan ook een doorgedreven beleidsintegratie, niet alleen horizontaal (afstemming tussen bevoegdheden binnen hetzelfde beleidsniveau), maar ook verticaal (afstemming tussen verschillende beleidsniveau's). Verticale integratie betreft op de eerste plaats het beleid van de federale overheid en de gewesten. De nood aan structurele afstemming in een vroege fase

6) Onder meer in MiNa-Raad, 1998/7 p. 15-34; MiNa-Raad, Advies 14-17; MiNa-Raad, Advies van 5 april Oriëntatients van 5 maart 1998 over van 2 april 1998 over Mobiliteit en 2001 over de Beheersmaatschappij Mobiliteit en infrastructuur, afl. Infrastructuur, afl. 1998/8 p.10-12 en Antwerpen Mobiel, afl. 2001/12 p. 13.

wordt nog verhoogd door de mogelijkheid van medefinanciering van investeringen door de gewesten.

De nood aan integratie en afstemming geldt in de eerste plaats voor het ruimtelijk beleid. Een nauwe samenhang tussen het openbaar vervoersaanbod en de ruimtelijke structuur is immers een cruciale waarborg om op lange termijn de mobiliteit beter te beheersen. Een duurzame mobiliteit veronderstelt een duurzame ruimtelijke ontwikkeling waarbij economische, sociale en ecologische componenten ten volle onderkend en geïntegreerd benaderd worden. Het meest ingrijpende overheidsinstrument op Vlaams niveau is het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen (RSV). Dit richtplan voor de ruimtelijke ordening van Vlaanderen bevat de Vlaamse beleidsvoornemens inzake mobiliteit en infrastructuur. De belangrijkste uitgangspunten van het RSV voor een duurzame mobiliteit betreffen:

- het garanderen van leefbaarheid;
- het vergroten van verkeersveiligheid;
- het garanderen van de bereikbaarheid;
- het afremmen van de groei van de automobilititeit door te streven naar een grotere multimodaliteit;
- optimaliseren van bestaande infrastructuur.

In uitvoering van het RSV, moeten volgens de Raad deze doelstellingen duidelijk teruggevonden worden in het beleid van de NMBS en hun doorwerking vinden naar het investeringsplan (cf. [9]). Een ander richtplan op Vlaams niveau zal het Vlaamse Mobiliteitsplan zijn. De beleidsbrief Mobiliteit 2000-2001⁷ stelt dat uiterlijk in het voorjaar 2001 het ontwerp mobiliteitsplan 'Duurzame Mobiliteit Vlaanderen' (verder DMV) conform de bepalingen uit het regeerakkoord aan het Vlaams Parlement zal worden voorgelegd. Doelstelling van dit plan is het beheersen van mobiliteit, terugdringen van milieuhinder, garanderen van bereikbaarheid en leefbaarheid en vastleggen van investeringsprioriteiten zowel inzake openbaar vervoer als op het vlak van infrastructuur. De MiNa-Raad meent dat ook hier afstemming noodzakelijk is en dat het van kracht worden van het Vlaamse Mobiliteitsplan tot gevolg moet hebben dat het NMBS-investeringsplan op basis van de behoefte van het Vlaams mobiliteitsbeleid wordt bijgestuurd.

[9] **Nood aan duidelijke criteria.** De Raad stelt vast dat het investeringsplan niet aangeeft op welke basis de prioriteiten van de NMBS worden bepaald. De Raad begrijpt dat een investeringsplan het vastleggen en toewijzen van de middelen inhoudt. De Raad meent evenwel dat de prioriteiten geënt moeten zijn op een aantal duidelijke criteria. Gelet op de korte adviestermijn is het voor de Raad onmogelijk om een toetsing door te voeren van de door de Raad vooropgestelde criteria aan het investeringsplan. Dit belet de Raad evenwel

7) *Beleidsbrief Mobiliteit en Openbare Werken, beleidsprioriteiten 2000-2001*; ingediend door Minister van Mobiliteit, Openbare Werken en Energie Steve Stevaert op 6 november 2000 (Vlaams Parlement, stuk 458, nr. 1, p. 38).

niet om te wijzen op een aantal bezorgdheden aangaande de doorwerking van deze criteria naar het investeringsplan. De Raad vraagt dat vooralsnog rekening wordt gehouden met deze criteria bij de uitvoering van de verschillende projecten.

- [10] **Ruimtelijk beleid.** Het is zoals eerder gesteld noodzakelijk om het spoorbeleid af te stemmen op het ruimtelijk beleid van de gewesten. Het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen (RSV), het Waalse Schéma de Développement de l'Espace Régional (SDER) en het Brussels Gewestelijk Ontwikkelingsplan (GEWOP) geven de gewenste ontwikkelingen betreffende de ruimtelijke ordening weer. De doelstellingen van het ruimtelijk beleid moeten duidelijk aan de basis liggen van het beleid van de NMBS. In uitvoering van het RSV dient de stedelijke bereikbaarheid verbeterd te worden. Doelstelling moet zijn om te komen tot een geïntegreerd spoorwegennet voor de Vlaamse ruit. De MiNa-Raad dringt aan op investeringen in hoogwaardige voorstadsnetten, niet alleen rond Brussel, maar ook rond Antwerpen en Gent. Het versterken van de stedelijke gebieden via voorstedelijk openbaar vervoer draagt immers bij aan het verminderen van de behoefte aan autoverplaatsingen. Hiertoe moet in de eerste plaats geïnvesteerd worden in een efficiënter gebruik van de bestaande lijninfrastructuur, stations en stopplaatsen. Maar ook ontbrekende schakels moeten ingevuld worden conform het RSV. Daarnaast moet volgens de Raad dringend werk gemaakt worden van rechtstreekse en vlotte spoorverbindingen tussen de groot- en regionaalstedelijke gebieden onderling. De Raad stelt trouwens vast dat een aantal van de hoofdspoorlijnen uit het RSV niet als dusdanig werden opgenomen in het investeringsplan.
- [11] **Openbare dienstverlening.** Investeringen moeten duidelijk gebaseerd zijn op wat objectief noodzakelijk is. De bestaande en potentiële gebruiker staat daarbij centraal. Een objectieve behoefteanalyse moet aan de grondslag liggen van de bepaling van de prioriteiten. Vanuit het oogpunt van de gebruiker is de bereikbaarheid een belangrijk element bij de bepaling van de prioriteiten. Het is duidelijk dat een gewestelijk expresnet rond Brussel hoogst noodzakelijk en dringend is. Ook in en rond Antwerpen en Gent moet dringend geïnvesteerd worden in voorstedelijke openbare vervoersnetwerken. De dagelijkse files vanuit Leuven en Limburg richting Brussel maken een betere ontsluiting per spoor van deze gebieden aangewezen. Hetzelfde geldt voor de as Brussel-Gent en verder naar West-Vlaanderen. De Raad merkt op dat belangrijke investeringen niet gelijkmatig verdeeld worden over de komende twaalf jaar. De grootste kredieten voor deze investeringen staan pas in de tweede helft van het tienjarenplan ingeschreven. Op die manier dreigen dringende projecten nog jaren aan te slepen. Openbare dienstverleningsplicht vereist eveneens investeringen in een kwaliteitsvolle dienstverlening en houdt in hoofde van de NMBS zowel een vervoersgarantie, een aansluitingsgarantie als een comfortgarantie in. Gebruiksvriendelijkheid en veiligheid van stations en hun omgeving zijn daarbij prioritair. Maar ook frequente en stipte verbindingen zijn cruciaal. Bepaalde delen van het spoornet kunnen hun capaciteit onvoldoende benutten omdat er essentiële schakels ontbreken. De invulling van die missing-links betekent een reële capaciteitsverhoging en

reistijdverkorting. De Raad stelt vast dat er investeringen worden voorzien voor Inter-City lijnen en voor de hogesnelheidstreinen. De hst-werken ten oosten en ten noorden van Brussel mogen echter niet tot gevolg hebben dat minder investeringsmiddelen overblijven voor lokale netten. De Raad wijst erop dat ook inspanningen voor het lokale net moeten worden meegenomen.

- [12] **De mogelijke milieueffecten van investeringen.** Om tot een goed onderbouwde NMBS-planning te komen is het volgens de Raad noodzakelijk dat een dergelijk meerjarenplan aan een strategisch milieueffectenrapport wordt onderworpen. Eén van de belangrijkste motieven hiervoor is dat de milieueffecten van een voorgenomen actie best in een zo vroeg mogelijk stadium onderzocht worden. In een later stadium is het dikwijls niet meer zinvol of mogelijk om de milieugevolgen van alle relevante alternatieven te onderzoeken, wat kan leiden tot een keuze voor een minder gunstig alternatief. Aangezien plannen de grote lijnen van het beleid omvatten, is het juist hier van groot belang om een MER in te voeren. De Raad wijst erop dat strategische planning tevens een instrument kan zijn voor integratie van het beleid.

Het is volgens de Raad noodzakelijk dat in de investeringen de positieve en negatieve effecten van de projecten op het milieu in rekening worden gebracht. Daartoe dienen de verschillende alternatieven te worden onderzocht op hun milieueffecten en moet nagegaan worden welke milderende maatregelen noodzakelijk zijn om de milieukwaliteit te handhaven. De Raad stelt vast dat voor een aantal projecten de eerste investeringen pas voorzien zijn vanaf 2005. De Raad vraagt dat deze groep van projecten onverwijld worden onderworpen aan een strategische MER. Via de strategische MER kan onder andere tegemoet gekomen worden aan het verplicht alternatievenonderzoek dat door de Europese habitatrichtlijn is opgelegd voor projecten die een schending kunnen uitmaken van de beschermingszones aangeduid conform deze richtlijn en de vogelrichtlijn. Alleszins moet deze strategische MER zodanig worden opgemaakt dat ze tijdswinst oplevert zowel naar procedures toe als naar uitvoering van de concrete projecten.