

Vergaderjaar 2024–2025

29 984

Spoor: vervoer- en beheerplan

34 244

Logistiek en goederenvervoer

Nr. 1218

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN INFRASTRUCTUUR EN WATERSTAAT

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 19 december 2024

Eind 2023 heeft uw Kamer de eerste uitwerking van het Toekomstbeeld Spoorgoederenvervoer (hierna: Toekomstbeeld SGV) ontvangen (Kamerstuk 29 984, nr. 1175). Sindsdien is hier met een brede groep van belanghebbenden aan doorgewerkt. Zoals toegezegd¹ wordt u middels deze brief geïnformeerd over de nadere uitwerking van het Toekomstbeeld SGV en het proces richting het eindproduct dat voor de zomer van 2025 moet worden afgerond. Met het Toekomstbeeld SGV wordt tevens invulling geven aan de motie Schonis/Ziengs². Bijgevoegd zijn de rapporten die Kennisinstituut voor Mobiliteitsbeleid (KiM) en Rebel Group in opdracht van het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat (IenW) hebben opgesteld, ter ondersteuning van het Toekomstbeeld SGV. Ook bevat deze brief een kabinetsreactie op de adviezen van het Platform Spoorgoederenvervoer en Leefomgeving.

Samen komen tot realistische doelen, acties en zichtbare resultaten.

Het kabinet zet zich in voor een goed functionerend duurzaam en leefbaar, veerkrachtig en digitaal multimodaal goederenvervoersysteem. Het kabinet wil in 2025 een nieuwe beleidsagenda voor het goederenvervoer over weg, water en spoor presenteren die zich richt op de prioriteiten en acties voor een integraal goederenvervoerbeleid.³ Het Toekomstbeeld SGV wordt parallel aan en in samenhang met deze Beleidsagenda Goederenvervoer ontwikkeld.

Het Toekomstbeeld SGV is een pijler binnen de Mobiliteitsvisie 2050. Met deze mobiliteitsvisie bouwt het Rijk aan een meer integraal bereikbaarheidsbeleid op het gebied van goederen- en personenvervoer. De essentie

¹ TZ202409-101

² Kamerstuk 35 570-XII, nr. 38

³ Kamerstukken 34 244, nr. 10

daarvan is dat bereikbaarheid (een samenspel van ruimtelijke ordening, voorzieningenbeleid en mobiliteitsbeleid) bijdraagt aan het kunnen genieten van vitale economische functies en betrouwbare goederenstromen. De hoofdlijnennotitie Mobiliteitsvisie 2050 zet de strategische koers uit voor toekomstig bereikbaarheidsbeleid en vormt de paraplu voor het Toekomstbeeld SGV. Naast de Beleidsagenda Goederenvervoer kent het Toekomstbeeld Spoorgoederenvervoer ook raakvlakken met andere pijlers binnen de mobiliteitsvisie, zoals het Toekomstbeeld OV en de strategie op internationaal vervoer.

Het is belangrijk om in het Toekomstbeeld SGV ook realistische doelen op te nemen over wat deze kabinetsperiode bereikt kan worden en zo duidelijkheid te bieden aan de sector, medeoverheden en omwonenden over wat zij de komende jaren vanuit de Rijksoverheid kunnen verwachten. In deze brief zijn daarom drie richtinggevende kaders opgenomen voor het Toekomstbeeld SGV. Het komende half jaar zal hier met alle partijen verder aan gewerkt worden om voor de zomer van 2025 tot het eindproduct van het Toekomstbeeld SGV te komen.

Uitkomst van de richtinggevende kaders

Voor de verdere totstandkoming van het Toekomstbeeld SGV is het hoofduitgangspunt dat dit Toekomstbeeld moet passen binnen het integrale bereikbaarheidsbeleid, waarin we de krachten van de verschillende modaliteiten benutten, versterken en verbinden (de juiste mobiliteit op de juiste plaats en tijd).

Deze brief beschrijft drie meer specifieke uitgangspunten die leidend zijn bij de verdere totstandkoming van het Toekomstbeeld SGV en de onderliggende motivering. Dit zijn:

- 1) Het spoorgoederenvervoer is en blijft een belangrijke schakel in ons multimodale goederenvervoerssysteem;
- 2) mensen moeten kunnen leven in een gezonde, veilige en kwalitatief goede leefomgeving; en
- 3) de schaarse budgettaire ruimte vraagt om scherpe keuzes.

Deze uitgangspunten zijn gebruikt om de beleidsscenario's, die in de uitwerking van het Toekomstbeeld SGV eind vorig jaar gedeeld zijn⁴, te beoordelen. Langs de assen van economische meerwaarde en maatschappelijk draagvlak zijn namelijk vier beleidsscenario's geïdentificeerd:

- I. Een keuze voor «gestage ontwikkeling», waarbij het huidig beleid zoveel mogelijk wordt gecontinueerd.
- II. Een keuze voor «ruimte voor treinen» waarbij het spoorgoederenvervoer zoveel mogelijk binnen de capaciteit op het netwerk wordt gestimuleerd.
- III. Een keuze voor «rust langs het spoor» waarbij de directe omgeving binnen de mogelijkheden op het huidige netwerk zoveel mogelijk wordt ontlast.
- IV. Een keuze voor «maximale ontwikkeling» waarbij er maximaal wordt ingezet op groei van het spoorgoederenvervoer in combinatie met verbeteren van het maatschappelijk draagvlak.

Deze beleidsscenario's schetsen uitersten. De bij deze brief gevoegde uitwerking van deze beleidsscenario's heeft de basis gevormd voor gesprekken die het afgelopen jaar met belanghebbenden gevoerd zijn. De beleidsscenario's zijn gelegd op drie grote thema's binnen het Toekomstbeeld, namelijk de beleidsinzet op 1) de concurrentiekracht van het

⁴ Kamerstukken 29 984, nr. 1175

spoorgoederenvervoer⁵, 2) de leefomgeving rondom het spoor, en 3) de omgang met nieuwe vervoersstromen, in het bijzonder gevaarlijke stoffen⁶.

Het eerste beleidsscenario, dat een keuze voor «gestage ontwikkeling» voorstaat, is het enige beleidsscenario dat aan alle drie de uitgangspunten tegemoet komt. Dit beleidsscenario en de onderliggende keuzerichting vormen daarom de basis voor de besluitvorming over het definitieve Toekomstbeeld. Dat betekent niet dat de maatregelen voor dit specifieke beleidsscenario, zoals geschetst in de bijlage, automatisch een plek zullen krijgen in het definitieve Toekomstbeeld. Dit vergt nader onderzoek en weging. Gezamenlijk met betrokken belanghebbenden wordt komend half jaar langs deze keuzerichting verder invulling gegeven aan het Toekomstbeeld en de hierbij passende maatregelen.

Betrokkenheid van maatschappelijke partijen

Voor de beleidsscenario's zijn met belanghebbenden mogelijke maatregelen uitgedacht en is de impact (kwalitatief) in kaart gebracht. Maatregelen uit het Actieplan Leefbaar Spoor en het advies van de Europees ambassadeur voor het jaar van het Spoor zijn in de uitwerking meegenomen⁷. Rebel Group heeft, in opdracht van IenW, een eerste kwantitatieve analyse gemaakt van de effecten die met verschillende maatregelen en beleidsscenario's in het jaar 2040 bereikt kunnen worden. Rebel Group heeft daarbij gekeken naar de impact van maatregelen op het kosten-niveau van het spoor en verwacht dat de kosten van het spoorgoederenvervoer in 2040 dalen in alle doorgerekende beleidsscenario's en dat dit leidt tot extra vervoersvolume. De meeste maatregelen hebben een breed effect op de kosten van het spoorgoederenvervoer, andere maatregelen op specifieke vervoersproducten. De volumegroei van het spoorgoederenvervoer is het sterkst in de beleidsscenario's II en IV. Omdat het spoor de laagste externe kosten kent (dat betekent dat ook gekeken wordt naar bredere kosten voor de samenleving die een modaliteit met zich meebrengt: het spoor is relatief veilig, is duurzaam, geeft weinig schadelijke emissies, vermindert congestie) geeft deze volumegroei positieve maatschappelijke effecten⁸. De analyse heeft niet meegenomen wat de benodigde financiële middelen zijn voor de maatregelen per beleidsscenario. De analyse van de beleidsscenario's en de eerste inzichten uit het onderzoek van Rebel Group worden in het vervolgtraject betrokken.

De inzet en betrokkenheid van de deelnemers aan het Platform Spoorgoederenvervoer en Leefomgeving wordt zeer gewaardeerd. Binnen het Platform werken bewoners, marktpartijen, medeoverheden en de Rijksoverheid, tot voor kort onder voorzitterschap van de heer Johan Remkes, vanuit soms tegengestelde belangen met elkaar samen. Helaas heeft de heer Remkes zijn voorzittersrol vanwege gezondheidsredenen moeten neerleggen. Het Overlegorgaan Fysieke Leefomgeving (OFL) is in overleg met IenW actief op zoek naar een opvolger. Het Platform heeft de afgelopen periode tot goede gesprekken geleid en waardevolle adviezen voortgebracht. De deelnemers aan het Platform onderschrijven gezamenlijk dat het spoorgoederenvervoer belangrijk is en blijft voor

⁵ Hiermee is ook invulling gegeven aan de motie Minhas c.s., Kamerstukken II, vergaderjaar 2022–2023, 36 200 XII, nr. 48

⁶ Kamerstukken 32 813, nr. 1424

⁷ Hiermee wordt tevens invulling gegeven aan de motie van de leden Minhas en Van der Molen, Kamerstukken II, vergaderjaar 2022–2023, 29 984, nr. 998

⁸ Voor trillingshinder en externe veiligheid zijn geen kengetallen beschikbaar. Dit is daarom niet gekwantificeerd. Naar verwachting nemen de negatieve effecten hiervan toe bij een groei van het aantal goederentreinen.

Nederland. Tegelijkertijd wijzen ze ook terecht op het belang van het beperken van de hinder die in de directe omgeving wordt ervaren. Zij schetsen hiervoor een langetermijnperspectief en hebben ook concreet geadviseerd over prioriteiten voor deze kabinetsperiode, verderop in deze brief wordt daar dieper op ingegaan.

Richtinggevende kaders voor het Toekomstbeeld SGV

Om het komende half jaar tot een realistische en uitvoerbare beleidsstrategie te komen voor het Toekomstbeeld SGV is enige afbakening van de onderzochte beleidsscenario's nodig. Met de kaders wordt aangesloten op de hoofdlijnen van de Mobiliteitsvisie 2050⁹ en de hoofdlijnen van de Beleidsagenda Goederenvervoer¹⁰:

1) Het spoorgoederenvervoer is en blijft een belangrijke schakel in ons multimodale goederenvervoersysteem.

Bereikbaarheid en mobiliteit zijn cruciaal voor burgers en bedrijfsleven, om mee te doen aan de maatschappij en voor het verdienvermogen van Nederland. Goederenvervoer is nodig om onze bedrijven en industrie te laten draaien en onze maatschappij goed te laten functioneren. Onze economie en samenleving vereisen een hoge mate van leveringszekerheid voor zowel goederen als energie. Voor een (veer)krachtig goederenvervoersysteem dat kan inspelen op toekomstige ontwikkelingen, verstoringen, transities en goederenstromen zijn alle vervoerswijzen nodig. Uitgangspunt van het goederenvervoerbeleid is daarom dat elke modaliteit, of het nu om spoor, weg, binnenvaart, kustvaart, buisleidingen, of luchtvracht gaat, zijn eigen bijdrage levert aan het multimodale goederenvervoersysteem: de juiste modaliteit op de juiste plaats en tijd. Om de capaciteit zo goed mogelijk te benutten moeten modaliteiten ook efficiënt en effectief met elkaar verbonden zijn en is het van belang dat de infrastructuur op orde is.

In het kader van het Toekomstbeeld SGV heeft het KiM het maatschappelijk belang van spoorgoederenvervoer onderzocht. De studie onderschrijft het belang van het spoorgoederenvervoer binnen ons mobiliteitsstelsel:

- Het spoorgoederenvervoer is voor de concurrentiepositie van onze zeehavens en als vestigingsplaatsfactor voor industriële activiteiten een onmisbare schakel in ons goederenvervoersysteem en vooral belangrijk voor het internationale goederenvervoer.
- Het spoorgoederenvervoer is in vergelijking met andere modaliteiten erg veilig en schoon. Verschuiving van goederenstromen van weg naar spoor leidt tot meer veiligheid, minder congestie op de weg, minder schadelijke emissies, een kleinere milieu-impact en minder infrastructuurkosten.

In aanvulling hierop is het spoorgoederenvervoer ook belangrijk voor onze defensie. Defensie maakt in toenemende mate gebruik van het spoor om materieel te verplaatsen en het speelt een belangrijke rol in het strategisch concept van de NAVO gericht op het Europese veiligheidsbelang (Host Nation Support).

Het kabinet zal zich samen met de sector blijven inzetten voor kwalitatief hoogwaardig en aantrekkelijk spoorgoederenvervoer. Het is vervolgens aan verladers om tot optimale keuzes voor de modaliteiten te komen. Dit kabinet geeft met het Basiskwaliteitsniveau Spoor prioriteit aan de kwaliteit van de spoorinfrastructuur, inclusief het wegwerken en in de

⁹ Kamerstukken 31 305, nr. 388

¹⁰ Kamerstukken 34 244, nr. 10

toekomst voorkomen van achterstallig onderhoud in de Rotterdamse haven. Met de vrachtwagenheffing en ETS-2 (Emission Trade System) wordt de concurrentiepositie van het spoor ten opzichte van de weg voor de korte termijn verbeterd. De investeringen in het kader van het programma hoogfrequent spoorvervoer (PHS) om een aftakking van de Betuweroute bij Meteren te realiseren, de realisatie van het derde spoor aan de Duitse zijde van de Betuweroute en de beoogde vergroting van de spoorcapaciteit op de Maasvlakte dragen bij aan meer beschikbaarheid van spoorcapaciteit en kwalitatief betere spoorproducten. Op internationaal gebied blijft de inzet actief gericht op de implementatie van de Europese verordening voor Trans Europese Netwerken Transport (TEN-T) en de voortzetting van de onderhandelingen in de EU in 2025 over het EU voorstel voor een verordening spoorweginfrastructuurcapaciteit.

2) Mensen moeten kunnen leven in een gezonde, veilige en kwalitatief goede leefomgeving.

Het goederenvervoersysteem, en daarmee ook het spoorgoederenvervoer, moet voldoen aan de gestelde publieke kaders voor duurzaamheid, een gezonde leefomgeving en veiligheid. In de eerdere uitwerking van het Toekomstbeeld SGV werd daarom al vastgesteld dat spoorgoederenvervoer zich alleen kan ontwikkelen als dit in goede balans met de leefomgeving plaatsvindt. Ook hier dient te worden meegewogen hoe de juiste modaliteit ingezet kan worden op de juiste plaats en tijd. In sommige situaties is spoorgoederenvervoer mogelijk niet de meest passende modaliteit en kan beter een alternatieve modaliteit benut worden. Het is daarom belangrijk om ook alternatieven mee te wegen in keuzes voor het Toekomstbeeld SGV.

Ook het KiM wijst in haar onderzoek op de keerzijde van spoorgoederenvervoer. Een verschuiving van goederenstromen van weg naar spoor kan leiden tot meer conflicterende belangen met woningbouw en stedelijke verdichting, een groter gevoel van onveiligheid bij mensen die langs het spoor wonen en meer mensen die hinder ondervinden van trillingen of geluid. Het Platform SGV en Leefomgeving wijst in haar adviezen dan ook terecht op het belang van het beperken van de hinder die in de directe omgeving wordt ervaren.

Het Toekomstbeeld SGV heeft als prioriteit om bij te dragen aan een goede balans tussen (groei van) het spoorgoederenvervoer en de kwaliteit van de leefomgeving. Het effect van goederenvervoer op leefbaarheid is ook een aandachtspunt in de Beleidsagenda Goederenvervoer.

In het kader van het Programma Hoogfrequent Spoorvervoer (PHS) wordt geïnvesteerd in het spoorwegnet om hoogfrequent spoorvervoer mogelijk te maken en de groei van het goederenvervoer te faciliteren. Het kabinet zet stappen om zowel het spoorgoederenvervoer via de Betuweroute te faciliteren als de impact van het spoorgoederenvervoer voor de leefomgeving te beperken. Met de werkzaamheden aan de Zuidwestboog bij Meteren ontstaat een aftakking vanaf de Betuweroute naar Zuid-West Nederland. Daarmee kunnen goederenvervoerders in plaats van de Brabantroute de Betuweroute medio 2031 beter benutten en wordt de Brabantroute ontlast van spoorgoedervervoer waardoor over deze route meer personentreinen kunnen rijden (in het kader van PHS). Ook de realisatie van het derde spoor draagt bij aan optimaler gebruik van de Betuweroute. Meer generiek over heel Nederland pakt het Meerjarenprogramma Geluidsanering de hoogste geluidbelastingen aan. De innovatieagenda bronaanpak spoortrillingen moet leiden tot kosteneffectieve maatregelen tegen spoortrillingen. De komende periode wordt onderzocht

of het mogelijk is om tot een richting te komen voor de landelijke aanpak van spoortrillingen.

Voor het vervoer van gevaarlijke stoffen geldt dat het spoor hier nu met 2–3% van het vervoer een relatief bescheiden rol in speelt. Dit gaat deels over de Betuweroute¹¹ en deels door dichtbevolkte gebieden. Het spoor vervoert met name de kleine hoeveelheden die niet via een buisleiding of binnenvaart kunnen worden vervoerd. De energietransitie kan via nieuwe energiedragers forse impact hebben op het vervoer van gevaarlijke stoffen. Het vervoer van gevaarlijke stoffen over weg, water en spoor is veilig is en dat blijft het, ook als er meer wordt vervoerd. Ook met deze nieuwe vervoersstromen is het de inzet dat spoorvervoer een bescheiden rol blijft spelen. Doorvoer per spoor of weg is ongewenst, maar niet geheel te vermijden.¹² Daarnaast zijn het verbeteren van de veiligheid door onder andere het wegnemen van gevaarlijke overwegen, verbeteren van de treinbeveiliging, doorontwikkeling van Basisnet en landelijke regels voor de veiligheid op spooreplacements waar met gevaarlijke stoffen wordt gerangeerd van belang voor de leefomgeving. De Kamerbrief Robuust Basisnet, gelijktijdig verzonden met deze Kamerbrief, gaat nader in op de voorgenomen verbeteringen van het basisnet en de regelgeving voor spoorwegemplacements.

3) De schaarse budgettaire ruimte vraagt om scherpe keuzes

Het Platform SGV en Leefomgeving schetst in de adviezen een mogelijk langetermijnperspectief voor de omgeving om de balans tussen spoorgoederenvervoer en de leefomgeving te verbeteren. Voorstellen om via vergaande ontvlechting van het gemengde net¹³ de steden te ontzien zijn interessant en hier is ook tijdens de participatiesessies breed draagvlak voor gebleken. Met de realisatie van de Zuidwestboog bij Meteren geeft het kabinet hier in zekere zin al enige invulling aan. Vanwege budgettaire krapte en de prioriteit die gegeven moet worden aan projecten die in het regeerprogramma zijn benoemd kan hierover deze kabinetsperiode echter geen verdergaande beslissingen worden genomen. Hoewel er bij belanghebbenden breed draagvlak voor is, is er deze kabinetsperiode geen budget beschikbaar voor nieuwe spoorgoederenlijnen. Op dit moment geven de huidige volumes van spoorgoederenvervoer beperkt aanleiding tot zorg over grootschalige knelpunten op het netwerk. Nieuwe WLO-scenario's (voorspellingen voor hoe het vervoer zich gaat ontwikkelen) die voor de zomer verwacht worden kunnen aanleiding zijn om de situatie opnieuw te beoordelen.

Voor het Toekomstbeeld SGV hanteer ik daarom nu het uitgangspunt dat het spoorgoederenvervoer zoveel mogelijk moet plaatsvinden via het bestaande netwerk. Vervoer over de huidige goederenvervoercorridors zal dus blijven bestaan. Het beleid is gericht op versterking van deze corridors, zowel voor verladers als voor de leefomgeving. Uitvoering van het TEN-T beleid (voor het spoorgoederenvervoer met name de uitrol van het nieuwe treinbeveiligingssysteem ERTMS en het kunnen faciliteren van 740m lange treinen) blijft de aandacht hebben. Dit is ook een prioriteit die het Platform SGV en Leefomgeving heeft benoemd.

¹¹ Er wordt hard gewerkt aan de uitbreiding van de capaciteit van de Betuweroute wat uiteindelijk leidt tot ongeveer 50% extra capaciteit en aanzienlijk minder vervoer op met name de Brabantroute.

¹² Kamerstukken 32 813, nr. 1424

¹³ Het scheiden van goederenvervoer en personenvervoer op plekken waar het spoornetwerk door steden gaat via de aanleg van nieuwe goederenspoorlijnen om de steden heen.

Het vervoer van gevaarlijke stoffen vindt nu slechts voor 2–3% over het spoor plaats en de ambitie is dat dit ook zo blijft. Het spoorvervoer van gevaarlijke stoffen is niet volledig te vermijden dus lokale overheden zullen hier bij ruimtelijke ontwikkelingen rekening mee moeten blijven houden¹⁴.

Met betrokken partijen werken we komend half jaar binnen de kaders toe naar het eindproduct.

Het afgelopen jaar is veelvuldig contact geweest met belanghebbenden, zowel via gremia zoals de Spoorgoederentafel en het Platform SGV en Leefomgeving, als via participatiesessies met een brede groep aan betrokken burgers, medeoverheden en organisaties. De meesten onderschrijven het belang van het spoorgoederenvervoer. Tegelijkertijd verschillen de beelden over wat prioriteit zou moeten krijgen en hoe het toekomstbeeld eruit zou moeten zien.

Vanuit het Platform SGV en Leefomgeving is mij geadviseerd om op weg naar het geschetste perspectief werk te maken van een aantal «no regret»-zaken, waarbij tien prioriteiten zijn genoemd. Deze waardevolle input wordt betrokken bij het Toekomstbeeld SGV als belangrijke bouwstenen om binnen de beperkte budgettaire ruimte stappen te kunnen maken. Het Platform kaart het belang van integrale beleidsontwikkeling aan. Het Toekomstbeeld streeft ernaar om vanuit de brede welvaart meerdere aspecten te wegen in beleidskeuzes. Ook wordt de samenhang gezocht met andere lopende trajecten, zoals de Mobiliteitsvisie, Toekomstbeeld OV, de Nota Ruimte en de Beleidsagenda Goederenvervoer om integraal beleid te maken. Daarnaast heeft het Toekomstbeeld SGV ook oog voor de internationale dimensie van spoorgoederenvervoer, zoals de effecten van Europees beleid en aanvullende eisen aan militaire transporten.

Het Platform noemt ook als prioriteit het belang van flexibiliteit in wet- en regelgeving voor maatwerk bij mitigerende maatregelen aan en langs de infrastructuur. Bij het uitwerken van omgevingsmaatregelen kan actief gesignaleerd worden of juridische obstakels zich voordoen en kunnen zo nodig oplossingen worden gezocht. Ook adviseert het Platform om in regelgeving voor nieuwbouw aandacht te hebben voor geluid- en trillingsadaptief bouwen. Maatregelen aan de spoorinfrastructuur kunnen volgens het Platform ook uitkomst bieden. Met onder andere de innovatieagenda bronaanpak spoortrillingen blijft het kabinet hier aandacht voor houden.

Gezien wordt dat veel belanghebbenden een toekomstperspectief in gedachten hebben die grootschalige investeringen in nieuwe infrastructuur vragen. Het kabinet heeft er vertrouwen in dat de huidige beleidsinzet in combinatie met accentverschuivingen en mogelijke maatregelen die in dit traject geïdentificeerd zijn kan zorgen voor een voor verladers aantrekkelijker spoorgoederenvervoer en een vermindering van de impact op de directe leefomgeving. Vanuit de geschetste kaders is het de uitdaging om het komende half jaar samen met belanghebbenden en in samenhang met trajecten als de Beleidsagenda Goederenvervoer en het

¹⁴ Kamerstukken 32 813, nr. 1424

Toekomstbeeld OV tot een gewogen prioritering te komen van welke onderdelen in het Toekomstbeeld SGV kunnen worden opgepakt. De Tweede Kamer wordt hier in 2025 over geïnformeerd.

De Staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat,
C.A. Jansen