

30 821 Nationale Veiligheid

Nr. 321 Brief van de staatssecretaris van Infrastructuur
en Waterstaat

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 13 oktober 2025

De wereld om ons heen verandert. Geopolitieke spanningen en cyberdreigingen nemen toe, met als gevolg dat de internationale veiligheidssituatie is verslechterd en de kans op een grootschalig conflict in Europa reëel is. Dit raakt ook Nederland: het dreigingsbeeld verslechtert en onze vitale infrastructuur moet daartegen weerbaar zijn. Op 6 december jl. heeft het Kabinet de Kamer geïnformeerd¹ over de weerbaarheidsopgave waar we als Nederland voor staan in het licht van de sterk veranderde geopolitieke situatie. Daarin heeft het kabinet aangekondigd met prioriteit te werken aan de robuustheid, redundantie en het herstelvermogen van de vitale processen in onder meer het domein logistiek en transport, waaronder het spoor.²

Een sterk, goed verbonden en beschermd spoor is essentieel voor onze veiligheid en onze maatschappij. De vanzelfsprekendheid waarmee de samenleving ervanuit gaat dat het spoor beschikbaar is en treinen op tijd rijden, staat onder druk. In Europa zijn er diverse voorbeelden van verdachte incidenten en sabotage op het spoor. Dit vraagt om een grotere weerbaarheid en capaciteit van ons spoorstelsel.

Het is cruciaal dat Nederland beschikt over een weerbaar spoorstelsel. Nederland is een belangrijk doorvoerland binnen de NAVO en belangrijk voor de Europese economie, en zodoende belangrijk voor de veiligheid van het NAVO-gebied. Onze havens, wegen en ook ons spoor zijn essentieel om defensiematerieel en troepen van NAVO-lidstaten snel en efficiënt te verplaatsen. Vanwege de NAVO-taak van *Host Nation Support (HNS)*³ moet Nederland dit vervoer faciliteren. Nederland heeft hier veel ervaring mee: er vindt reeds in toenemende mate militair transport plaats door Nederland, bijvoorbeeld voor vervoer van militair materieel naar Oekraïne en in het geval van NAVO-oefeningen.

¹ Kamerstukken II 2024/25, 30821, nr. 249.

² Kamerstukken II 2024/25, 30821, nr. 304

³ Host Nation Support houdt in dat Nederland moet fungeren als gastland voor NAVO-bondgenoten indien zij daar om verzoeken. Dit is een bondgenootschappelijke verplichting.

Gezien de geopolitieke ontwikkelingen, is de verwachting dat de hoeveelheid militair vervoer via Nederland de komende periode toeneemt. Zowel in omvang als frequentie. Deze militaire transporten gaan over water en weg en zetten ook druk op de toch al schaarse capaciteit op het Nederlandse spoor. Het is belangrijk om onze infrastructuur hier op voor te bereiden. Om Nederland goed verbonden te houden met onder andere defensielocaties en goed beschermd te zijn en blijven tegen digitale en fysieke dreigingen, is het dus belangrijk om te investeren in onze infrastructuur.

IenW heeft veel vitale sectoren onder zich. Bewuste verstoring van hun operatie kan leiden tot maatschappelijke ontwrichting. Daarnaast speelt IenW een grote rol in het vergroten van de capaciteit voor militaire mobiliteit. Dit vraagt om het versneld verhogen van de weerbaarheid van deze vitale sectoren. Het Overlegorgaan Fysieke Leefomgeving (OFL) is, door de minister van IenW en mij, gevraagd om hierbij te helpen. Christophe van der Maat zal als onafhankelijk voorzitter verkennen wat er nodig is om versneld weerbaar te worden. Een belangrijk onderdeel daarvan is het delen van inzichten tussen sectoren. De uitkomsten van de verkenning verwachten we eind dit jaar. De minister zal de Kamer over de uitkomsten informeren.

Vooruitlopend op de brede weerbaarheidstafel heb ik, samen met ProRail het OFL gevraagd om een impactanalyse op te stellen van ons spoorstelsel. Het advies biedt zicht op de noodzakelijke eerste stappen die Nederland moet zetten om de betrouwbaarheid en beschikbaarheid van het spoor te borgen in de veranderende context en militair transport zo goed mogelijk te faciliteren. Dit advies laat zien dat maatregelen noodzakelijk zijn. Er is bijvoorbeeld een startpakket van € 600 miljoen geïdentificeerd waarmee de volgende kabinetsperiode een eerste slag kan worden gemaakt om te komen tot een weerbaar spoor waar ook militair transport efficiënt over vervoerd kan worden.

Maar er moet meer gebeuren. Met deze brief informeer ik u naast de uitkomsten van de impactanalyse weerbaarheid en militaire mobiliteit over de herbeoordeling van de vitale spoorprocessen, het vergroten van de prioriteit voor defensie op het spoor en internationale ontwikkelingen.

Adviesrapport impactanalyse weerbaarheid en militaire mobiliteit

Ik ben de heer Van der Maat erkentelijk voor zijn werk de afgelopen periode en voor de adviezen die hij heeft gegeven. Bij de totstandkoming van dit advies zijn ook de NCTV en het Ministerie

van Defensie betrokken. De conclusies die in het adviesrapport worden getrokken onderschrijf ik volledig.

De huidige context vraagt om een herijking van de uitgangspunten die we tot nu toe hebben gehanteerd voor het spoor. De wereld is snel veranderd en iedereen, zowel de sector als overheid, moet nu een stap zetten om zich met urgentie aan te passen. De eerste noodzakelijke stap hiervoor is het verhogen van de beveiliging, het herstelvermogen van het spoor en de capaciteit voor militair vervoer. Hiervoor treffen we maatregelen en versterken de samenwerking. Zo kunnen we het spoor voor de maatschappij weerbaarder maken, kunnen we aan onze defensietaken blijven voldoen en kunnen we de samenleving goed door laten draaien.

Reactie op de aanbevelingen

Het adviesrapport biedt een duidelijk en relevant kader waar IenW, Defensie en ProRail de komende tijd mee aan de slag moeten. Het gaat daarbij niet alleen om de veiligheid van Nederland, maar ook om de veiligheid van de NAVO, terwijl onze samenleving blijft draaien. Dit zal niet altijd makkelijk zijn want de aanbevelingen kunnen verstrekende gevolgen hebben en leiden tot verandering ten opzichte van hoe zaken nu zijn georganiseerd. Tegelijkertijd zie ik ook dat we in het huidige geopolitieke klimaat geen tijd te verliezen hebben en dit gezamenlijk moeten oppakken. Dit vraagt ook iets van een nieuw Kabinet.

Enkele van de aanbevelingen vragen om gerichte investeringen. Deze investeringen zijn noodzakelijk om aan onze internationale verplichtingen te kunnen voldoen zonder dat het civiele vervoer ernstige hinder ondervindt van militair transport per spoor. Ook zijn ze nodig om de betrouwbaarheid en beschikbaarheid van het spoor te borgen. Het zijn investeringen met een dual-use karakter: ze zijn relevant voor Defensie en onze nationale veiligheid, én dragen breder bij aan onze bereikbaarheid en leveringszekerheid. Het Basiskwaliteitsniveau Spoor (BKN) voorziet nu niet in deze investeringen, omdat het BKN is gericht op een normaal gebruik in vreedetijd. Gezien de geopolitieke ontwikkelingen, het dreigingsbeeld en onze verplichting voor Host Nation Support verschuift de basis waar we van uit moeten gaan waardoor de uitgangspunten van het BKN niet langer toereikend zijn om de betrouwbaarheid en beschikbaarheid van het spoor te borgen.

Om te komen tot de nieuwe basis voor de weerbaarheid van en de militaire mobiliteit per spoor is in de impactanalyse een startpakket van concrete maatregelen benoemd. Het gaat om een combinatie van zowel infrastructurele als niet-infrastructurele maatregelen die impact maken en voor een volgend kabinet maakbaar zijn. De

kosten van het startpakket bedragen 600 miljoen euro inclusief BTW.⁴ Het is aan een volgend kabinet om hier keuzes in te maken.

Ondanks de demissionaire status van dit kabinet kan een groot deel van de aanbevelingen direct worden opgepakt. Dit zijn de aanbevelingen die zien op het beleid voor draagvlak en prioritering. Voor de aanbevelingen over maatschappelijk draagvlak wil ik samen met ProRail en vervoerders een samenhangende aanpak opstellen. De aanbevelingen rondom weerbaarheid kunnen worden meegenomen in de vervolgaanpak vitaal spoor.

De aanbevelingen over de organisatie en samenwerking rond weerbaarheid en militaire mobiliteit die betrekking hebben op de relatie tussen IenW en ProRail bespreek ik in mijn overleggen met de Raad van Bestuur van ProRail. Daarnaast werken het ministerie van IenW en het ministerie van Defensie aan een nieuwe governance-structuur om de afstemming per modaliteit en intermodaal te verbeteren. De relevante aanbevelingen neem ik mee in dat traject.

Het spoor als vitale infrastructuur

De verslechterde (internationale) veiligheidssituatie en het daarbij behorende dreigingsbeeld vragen om een weerbaar Nederland. De bescherming van de vitale infrastructuur is al langere tijd onderdeel van het kabinetsbeleid. Het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat (IenW) werkt reeds nauw samen met sectorpartijen, het ministerie van Defensie en de NCTV. Het kabinet werkt momenteel ook aan de doorontwikkeling van de bescherming van de vitale infrastructuur om te komen tot een aanpak die robuuster en meer adaptief is. Er wordt gewerkt aan een versterking van de huidige nationale aanpak door de wet- en regelgeving, het huidige beleidsinstrumentarium en de governance te actualiseren en toekomstbestendiger te maken. Daarbij is er de rijksbrede weerbaarheidsopgave⁵, waarbinnen extra aandacht is voor de bescherming van vitale processen en sectoren. De NCTV en Defensie zijn coördinerend binnen de rijksbrede aanpak en IenW is verantwoordelijk voor de sectorale aanpak.

Herbeoordeling vitaal en aanwijzing vitale aanbieders

⁴ Conform de MIRT-systematiek voor infrastructurele investeringen moeten niet alleen de incidentele investeringskosten, maar ook de kosten voor beheer en onderhoud gedurende de looptijd van het Mobiliteitsfonds worden gedekt. In het pakket is een bedrag van 20% van de investeringskosten gereserveerd voor beheer en onderhoud.

⁵ Kamerstukken II 2024/25, 30 821, nr. 249

Het vervoer van personen en goederen over de (hoofd)spoorweginfrastructuur is aangemerkt als vitaal proces. Hieronder vallen: 1) vervoer van goederen; 2) aanbieden van veilige spoorweginfrastructuur; 3) inclusief (goederen)stations; en 4) aanbieden van veilige spoorweginfrastructuurcapaciteit. Deze als vitaal aangewezen processen worden periodiek herbeoordeeld. Daarnaast zijn op basis van de vitaalbeoordeling, de handreiking vitaal van de NCTV en de aanstaande wetgeving over (cyber)weerbaarheid criteria opgesteld voor het aanwijzen van de vitale aanbieders in de spoorsector. Dit zijn partijen die diensten leveren die essentieel zijn voor de continuïteit van het spoor en om die reden een grote rol hebben in het verhogen van de weerbaarheid. Om welke partijen dit gaat, kan ik vanwege vertrouwelijkheid helaas niet publiekelijk delen.

De herbeoordeling concludeert dat het spoor een vitaal proces blijft. Er heeft geen wezenlijke wijziging van het spoorproces en haar subprocessen plaatsgevonden en op korte termijn zal dat hoogstwaarschijnlijk niet veranderen. De dreigingen voor het spoor zijn sinds de vorige vitaalbeoordeling wel gewijzigd. Het spoor heeft zich, in aanvulling op reeds bestaande dreigingen (waaronder cyberdreigingen), te verhouden tot wezenlijk nieuwe (hybride) dreigingen. Sabotage (door statelijke actoren of activistische groepen), strategische afhankelijkheid van buitenlandse mogelijkheden en klimaatverandering zijn hierbij het meest relevant. Om de dreigingen het hoofd te bieden, zal ik de samenwerking met de aangewezen vitale aanbieders intensiveren, onder meer door een samenwerkingsagenda Vitaal Spoor op te stellen.

Besluit Capaciteitsverdeling voor prioritering militair vervoer

Hoewel er al regelmatig militair vervoer via het spoor plaatsvindt en het inplannen van militaire transporten tot nu toe elke keer gelukt is, is het voor ProRail elke keer een uitdaging om deze goed in te passen in de planning. Het feit dat tijdstippen en routes van deze militaire transporten vaak kort van tevoren bekend zijn in combinatie met de bijzondere eigenschappen van deze transporten (afwijkende afmetingen, gevoelige lading en de gewenste aansluiting op paden aan de grens), maakt het in de praktijk namelijk lastig om op het gewenste moment capaciteit te vinden voor deze transporten op ons druk bereden spoornet. Gezien de bijzondere aard en het belang van deze transporten is een soepele en ongehinderde doorgang hiervan wenselijk.

Defensie, ProRail en IenW hebben dit voorjaar de handen ineengeslagen om te zoeken naar mogelijkheden hiertoe. Er wordt nu nauw samengewerkt aan een nieuwe wijziging van het Besluit waarmee voldoende capaciteit voor militaire transporten in de toekomst gegarandeerd is. Zo zorgen wij er voor dat Nederland ook per spoor bijdraagt aan de versterking van de NAVO. Ik verwacht de consultatie van deze wijziging eind dit jaar te starten. Parallel hieraan zullen IenW, de NCTV en Defensie de onderliggende afspraken en processen inrichten. Hiermee geeft het kabinet mede invulling aan de wens om beter sturing te geven aan situaties waarin door schaarste keuzes gemaakt moeten worden tussen maatschappelijke en militaire belangen.⁶

Internationale inspanningen: North Sea Baltic Corridor

Het streven is om de samenwerking met de landen om ons heen verder te intensiveren. Militair transport stopt niet bij de grens. Op dit vlak werkt het Ministerie van Defensie via de NAVO en de *Permanent Structured Cooperation* (PESCO) reeds aan de harmonisatie van relevante wet- en regelgeving. IenW speelt een cruciale rol bij militair transport vanwege de afhankelijkheid van de modaliteiten. Het spoor speelt daarin een cruciale rol. Daarom ben ik de afgelopen maanden ook twee keer op bezoek geweest bij de NAVO. In deze gesprekken hebben we uitgewisseld wat er nodig is om militair transport snel en efficiënt uit te voeren. De NAVO heeft aangegeven de inspanningen van IenW te waarderen. Ik ben dan ook voornemens om hen in het eerste kwartaal uit te nodigen voor een bezoek om hierover door te praten.

Initiatieven als de North Sea Baltic corridor laten zien hoe via harmonisatie grensoverschrijdende militaire transporten in de praktijk kunnen worden vormgegeven. De TEN-T verordening (EU)2024/1679 van 13 juni 2024⁷ markeert een nieuwe fase in de ontwikkeling van de samenwerking op de spoorgoederencorridors. Voor de North Sea Baltic corridor betekent dit een uitbreiding van de corridor met Finland, Zweden en Oekraïne aan de ene kant en het wegvallen van Tsjechië als lid aan de andere kant. Om de nieuwe samenwerking van de Raad van Bestuur te bestendigen, is

⁶ Kamerstukken II 2024/25, 30 821, nr. 304

⁷ Verordening (EU) 2024/1679 van het Europees Parlement en de Raad van 13 juni 2024 betreffende richtsnoeren van de Unie voor de ontwikkeling van het trans-Europees vervoersnetwerk, tot wijziging van Verordening (EU) 2021/1153 en Verordening (EU) nr. 913/2010 en tot intrekking van Verordening (EU) nr. 1315/2013.

ondertekening van een nieuwe gezamenlijke verklaring van ministers tot instellen van de nieuwe raad van bestuur van de spoorgoederencorridor North Sea Baltic nodig.

Gezien het belang van internationale samenwerking voor militaire mobiliteit en gezien het belang van de North Sea Baltic corridor voor spoorvervoer van west naar oost en vice versa, is op initiatief van Nederland, een passage opgenomen over samenwerking op militaire mobiliteit in de gezamenlijke verklaring van ministers. Op dit moment ondertekenen de negen deelnemende lidstaten van de North Sea Baltic corridor de nieuwe gezamenlijke verklaring. Op korte termijn wordt de samenwerking op militaire mobiliteit binnen de North Sea Baltic corridor verder vormgegeven.

Tot slot

Onze fysieke infrastructuur is een slagader die onze economie verbindt met de Europese markten. Investerings in de weerbaarheid van onze transportnetwerken dragen daarom niet alleen bij aan onze veiligheid en de veiligheid van de NAVO, maar ook aan onze economie en welvaart. We staan voor een belangrijke opgave. Ik zal de Kamer begin 2026 nader informeren over de ontwikkelingen en nadere acties, waaronder de opvolging van de aanbevelingen uit de impactanalyse en de voortgang op de samenwerkingsagenda Vitaal Spoor.

De staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat,
A.A. Aartsen