

Vergaderjaar 2022–2023

29 984

Spoor: vervoer- en beheerplan

34 244

Logistiek en goederenvervoer

Nr. 1095

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN INFRASTRUCTUUR EN WATERSTAAT

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 7 april 2023

Zonder transport staat alles stil. Dat was het adagium van de logistieke sector dat, naar mijn gevoel, nog steeds geldt. Dat is ook de boodschap van de Hoofdlijnennotitie voor de Mobiliteitsvisie 2050 (Kamerstuk 31 305, nr. 388): mobiliteit, waaronder het vervoer van goederen, is een kernactiviteit van ons maatschappelijk en economisch leven. Met de groeiende en veranderende economie en de groeiende bevolking blijft dat ook in de toekomst zo. Tegelijkertijd zijn er de grenzen van het recht op een gezonde en veilige leefomgeving, nu en in een toekomst waarin de gebruiksruiimte krimpt door steeds krappere wordende milieuruimte en klimaatopgaven. Groei betekent nog meer behoefte aan verplaatsing en daardoor nog meer druk op de leefomgeving. Tegelijkertijd duiden nieuwe ontwikkelingen op veranderende vervoersstromen. De COVID-crisis en de Oekraïne-oorlog hebben de afhankelijkheid blootgelegd van slechts enkele leveranciers in de wereld van grondstoffen en energiebronnen. Er is een roep om minder globalisering en meer zelfvoorziening van, onder andere, vitale goederen, waardoor ook vervoersstromen kunnen veranderen. Een en ander geldt onverkort voor het vervoer van goederen per spoor.

Met de motie van de leden Van Ginneken en Minhas (Kamerstuk 29 984, nr. 1084) vraagt de Kamer de regering voor het einde van het eerste kwartaal van dit jaar te komen met een robuuste en ambitieuze visie op het spoorgoederenvervoer. Deze visie is voor mij de eerste stap naar het door de Kamer gevraagde toekomstbeeld voor het spoorgoederenvervoer (Kamerstuk 35 570 XII, nr. 62). Deze brief schetst de hoofdlijnen van mijn visie. Hoofdlijnen, omdat ik samen met belanghebbenden in de komende maanden dit toekomstbeeld verder wil uitwerken. Ik zal daarvoor een zorgvuldig participatietraject starten. De behoefte aan goede participatie is groot: tijdens werkbezoeken geven omwonenden, medeoverheden, bedrijven en vervoerders aan samen met mij invulling te willen geven aan het optimaliseren van de maatschappelijk-economische meerwaarde van het spoorgoederenvervoer voor ons land. Ik beoog een uitgewerkt Toekomstbeeld spoorgoederenvervoer op te stellen waar belangheb-

benden achter kunnen staan. Ik doe dat parallel aan het werkproces voor een herijkt Toekomstbeeld OV, omdat de implicaties van beide beelden op het spoorwegnet in samenhang moeten worden gezien. Ik verwacht eind 2023 een eerste uitwerking met de Kamer te kunnen bespreken.

Dagelijks rijden er ruim 160 goederentreinen van en naar onze zeehavens en industriële en logistieke centra in binnen- en buitenland. Deze treinen vervoeren consumptiegoederen die u en ik in winkels kopen (frisdrank, kleding, meubels, elektronica, etc.) en grondstoffen en halffabricaten (zoals rollen staal of platen aluminium, maar ook ertsen, (bio-) brandstoffen en chemicaliën) die bedrijven nodig hebben in hun productieprocessen. Gemeten in tonkilometers heeft dit vervoer per spoor een aandeel van ruim 5 procent in het totale vervoer van goederen. Dat is bescheiden, maar vanuit de bereikbaarheidsgedachte van de Mobiliteitsvisie is het spoornetwerk voor de ontsluiting van onze zeehavens en industriële en logistieke centra een belangrijk strategisch alternatief voor vervoer over water (bij lage waterstanden) en over de weg (bij congestie). Daarnaast is mede door de Oekraïne-oorlog het belang van spoor voor militaire transporten van materieel en troepen nog groter geworden.

Er is ook een keerzijde. Dagelijks ondervinden mensen in de omgeving van het spoor in meer of mindere mate overlast van spoorverkeer. Geluid, trillingen, gevoelens van onveiligheid tasten de kwaliteit van de leefomgeving aan. Een groot deel daarvan wordt toegeschreven aan het vervoer van goederen en – als het gaat om veiligheid – het vervoer van gevaarlijke stoffen. Alhoewel het spoor aantoonbaar duurzamer en veiliger is dan andere modaliteiten, vraagt het effect op de leefomgeving serieuze aandacht. Leefbaarheid betekent overigens ook ruimtelijke kwaliteit en, als het gaat om natuur, biodiversiteit.¹

In het coalitieakkoord (Bijlage bij Kamerstuk 35 788, nr. 77) benoemt het kabinet de ambitie om meer via spoor (en water) te vervoeren en minder over de weg, de zogenoemde modal shift ambitie. Vanwege zijn duurzame karakter is het spoor een instrument in het verwezenlijken van klimaatambities. Ik zie het als mijn opdracht dit te faciliteren door spoorgoederenvervoerders in staat te stellen bedrijven te verleiden meer gebruik van het spoor te maken. Volgens de Integrale Mobiliteitsanalyse groeit het spoorgoederenvervoer autonoom van 40 tot 45 miljoen ton nu naar 60 tot 77 miljoen ton omstreeks 2050. In de «Green Deal» stelt de Europese Commissie als doel voor per spoor vervoerde goederen een toename van vijftig procent in 2030 ten opzichte van 2015 en van honderd procent in 2050. Voor Nederland zou dit vervoer in 2030 dan een omvang moeten hebben van 60–65 miljoen ton en in 2050 een omvang van 80–90 miljoen ton. Hoewel ik sta voor de modal shift ambitie van dit kabinet kan deze groei niet onvoorwaardelijk plaatsvinden. De groei van spoorgoederenvervoer is afhankelijk van de economische ontwikkelingen en de bereidheid om de verschuiving naar spoor te maken. Daarvoor moet wel ruimte zijn op het spoornetwerk. Ook is het afhankelijk van de mate waarin we in staat zijn de kwaliteit van de leefomgeving te behouden. Het is zoeken naar de goede balans tussen verduurzaming, economische groei, fijn leven en economische motieven.

De Mobiliteitsvisie identificeert vier strategische lijnen voor een integrale aanpak van de bereikbaarheid in ons land: het formuleren van integrale doelen, het inzetten van de juiste mobiliteit op de juiste plaats en tijd, het toetsen van de ontwikkeling van het integrale mobiliteitssysteem aan de wettelijke kaders voor de leefomgeving en het toepassen van integrale sturing. Aan de hand van de pijlers «People – Planet – Profit» structureer

¹ Zie: *Brede welvaart en mobiliteit*, Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving 2021.

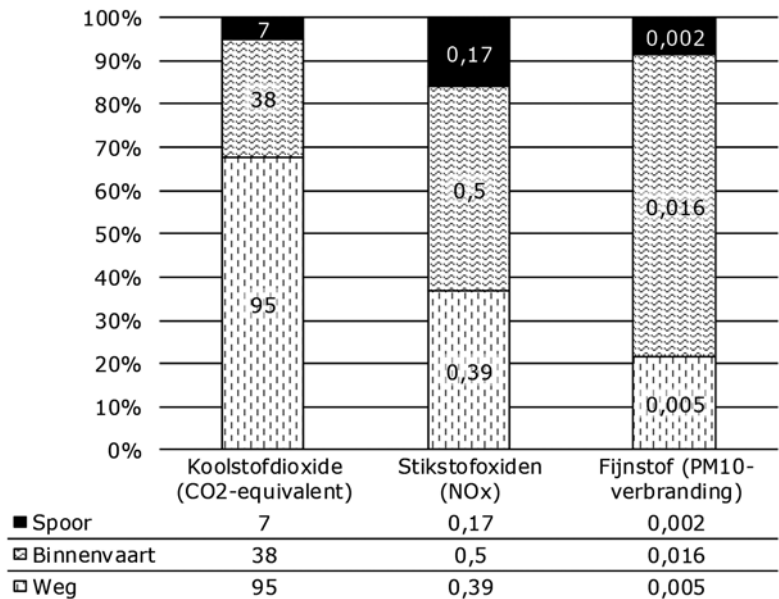
ik een eerste invulling van deze lijnen. Met deze drie-eenheid sluit ik aan bij het brede welvaartsbegrip dat in de Mobiliteitsvisie wordt gehanteerd.

Mijn visie komt neer op: ja voor groei van spoorgoederenvervoer, met daarbij als randvoorwaarde dat spoorgoederenvervoer maatschappelijk-economische meerwaarde oplevert voor Nederland. Het moet onderdeel van een integraal mobiliteitssysteem zijn. Het spoorgoederenvervoer kan bijdragen aan het behalen van klimaatdoelstellingen (Pijler 1 – «Planet»). Met een verschuiving van het vervoer van goederen over de weg naar het duurzamere spoor valt emissiewinst te behalen. Tegelijkertijd moet dat in goede balans zijn met de kwaliteit van de leefomgeving (Pijler 2 – «People») ook daar waar sprake is van een groeiend spoorverkeer. Ons bedrijfsleven heeft bereikbaarheid nodig om ons land werk en inkomen te bieden. Omdat spoor meestal duurzamer en veiliger is dan andere modaliteiten en ook een strategisch alternatief kan zijn voor lage waterstanden en congestie op de weg, kan het spoorgoederenvervoer goed voorzien in deze behoefte (Pijler 3 – «Profit»).

Pijler 1. «Planet»: spoor als duurzaam alternatief

Omdat het vervoer per spoor grotendeels met elektrische tractie via reeds bestaande systemen plaatsvindt, is het – mede ook door het gebruik van «groene» stroom – de komende jaren de meest duurzame manier van goederentransport (zie figuur 1). Omdat één containertrein ruim 50 vrachtwagens van de weg kan halen, kan de uitstoot van CO₂, stikstof en fijnstof flink gereduceerd worden. Daarmee kan spoorvervoer bijdragen aan de realisatie van de ambities in het nationale Klimaatakkoord (Kamerstuk 32 813, nr. 342) en aan het verminderen van de stikstofproblematiek. In hoeverre vervoer met elektrische vrachtwagens straks eenzelfde duurzaamheid kan bieden is voorlopig nog ongewis.

Figuur 1 Representatieve emissiekengetallen per modaliteit in het goederenvervoer in grammes per tonkilometer op Nederlands grondgebied in 2018 als aandeel van de totale emissie per emissiecategorie van de drie genoemde modaliteiten



Bron: Kennisinstituut voor Mobiliteit, *Mobiliteitsbeeld 2019*

Het spoor kan van betekenis zijn voor de energietransitie. De transitie gaat gepaard met andere vervoersstromen: minder kolen en olie, meer duurzame alternatieven, zoals biobrandstoffen. Recent hebben de Minister voor Klimaat en Energie en ik u geïnformeerd (Kamerstuk 32 813, nr. 1192) dat voor een transitie naar waterstof gekeken moet worden naar de mogelijkheden voor het vervoer hiervan. Een reële optie is dat waterstof vervoerd moet worden door het te verbinden in ammoniak als dragende stof. Dit impliceert meer vervoer van deze gevaarlijke stof. Ook is niet uit te sluiten dat door de energietransitie het vervoer van andere gevaarlijke stoffen toeneemt. Ambitie is om gevaarlijke stoffen en energierijke waterstofdragers zoveel mogelijk door buisleidingen te vervoeren; de kansen voor een verschuiving van bestaande en nieuwe vervoersstromen naar buizen worden geïnventariseerd. Meer vervoer door buizen vergt het bieden van ruimte aan buisleidingen (Structuurvisie Buisleidingen, (Kamerstuk 33 473, nr. 1)) en het faciliteren van grote projecten zoals het Hy27-project van Gasunie en het Delta Rhine Project. In de tweede helft van 2023 wordt de Kamer geïnformeerd over de positie van buisleidingen in een multimodaal kader. De verwachting is echter dat vervoer per spoor noodzakelijk zal blijven om de beschikbaarheid van waterstof in Nederland en Europa mogelijk te maken. Het zal immers niet alleen gaan om binnenlands gebruik: de productiefaciliteiten en terminals richten zich ook op België en Duitsland.

Mijn visie

Het is mijn visie dat het duurzame karakter van spoorvervoer ook in het goederenvervoer benut moet worden om bij te dragen aan de klimaatambities van het kabinet. Niet alleen als alternatief voor wegvervoer, maar ook als facilitator van de energietransitie. Dit vergt dat groei van het spoorgoederenvervoer mogelijk gemaakt wordt en het spoor een voldoende aantrekkelijk alternatief aan verladers kan bieden om voor deze modaliteit te kiezen. Maar niet tot elke prijs: als andere vervoerswijzen efficiënter en effectiever blijken, dan vergt dat een andere keuze. Dilemma blijft namelijk in hoeverre de positieve klimaat effecten in verhouding staan tot de negatieve effecten in de leefomgeving. De energietransitie maakt dit niet gemakkelijker: de energietransitie is vanuit klimaatambities wenselijk, maar voor de leefomgeving langs het spoor een complex vraagstuk.

Pijler 2. «People»: een goede leefomgeving langs het spoor

Spoorgoederenvervoer wordt in Nederland direct verbonden met effecten op de leefomgeving. Omdat onze spoorinfrastructuur intensief gebruikt wordt en ons land dichtbevolkt is, is de roep om additionele maatregelen en normen voor een betere balans tussen leefomgeving en spoorverkeer goed hoorbaar. Hierbij is het niet alleen de groei van het spoorgoederenvervoer dat effect heeft, maar zeker ook de verdichting in spoorzones van steden door de woningbouwopgave van het kabinet.

Spoorverkeer, en zeker goederenverkeer, zorgt nu al voor overlast bij omwonenden door geluid en trillingen. Daarnaast ervaren zij onveiligheid. Omwonenden moeten er van uit kunnen gaan dat hun leefomgeving voldoende leefbaar blijft en dat er uitgaande van een breed welvaartsbegrip rekening gehouden wordt met het ruimtebeslag van de spoorinfrastructuur in die omgeving (barrièrewerking in woon-, werk- en natuurgebieden). Met andere woorden: omwonenden ervaren vooral de «lasten» van het vervoer per spoor en beleven de «lusten» voornamelijk indirect in termen van de goederen in winkels en positieve klimaat effecten.

Geluid: bronaanpak en geluidsbelasting verminderen

Spoorvervoer moet plaatsvinden binnen de kaders die gesteld zijn met het wettelijke systeem van geluidsproductieplafonds langs het hele spoornet. Sinds enkele jaren is een transitie waarneembaar naar het inzetten van stil rollend materieel. Sinds 2005 gelden Europese keuringseisen voor de geluidsproductie van nieuwe wagons. Dit heeft geleid tot de inzet van stillere wagons. Verder is de ombouw van lawaaiig materieel in de afgelopen jaren gestimuleerd door ruim € 18 mln. beschikbaar te stellen voor de Prestatieregeling Toename stille treinkilometers van ProRail. Door met stil materieel te rijden konden vervoerders een korting krijgen op de gebruiksvergoeding. Vanaf december 2024 worden nieuwe Europese regels voor de zogenoemde «quieter routes» van kracht. Vanaf dan mag op enkele druk bereiden routes uitsluitend nog met stille wagons gereden worden. Deze stillere routes in Nederland zijn de Havenspoorlijn, de Betuweroute en de Brabantroute. Momenteel is circa 80 procent van het materieel «stil»; de verwachting is dat dit verder toeneemt naar 94 procent in 2025.²

Naast deze bronaanpak werk ik in het Meerjarenprogramma Geluidsanering (MJPG) aan vermindering van de geluidsbelasting. Er wordt geïnvesteerd in geluidsdempers en geluidsschermen in gebieden waar geluidsoverlast heerst. Ook worden dit jaar de plannen voor aanpak van woningen met hoge geluidbelastingen ter inzage gelegd. De verwachting is dat de bijbehorende maatregelen in de komende zeven jaar gerealiseerd worden. Verder is het, met name voor de woningbouw rond het spoor, van belang dat ook medeoverheden en marktpartijen zorgdragen voor maatregelen zodat er bij nieuwbouw rekening gehouden wordt met de geluidseffecten die onlosmakelijk verbonden zijn met wonen in de nabijheid van het spoor. Ik kijk daarbij ook naar andere marktpartijen dan de spoorgoederenvervoerders: verladers moeten beseffen dat het vervoer van hun goederen een effect heeft op de leefomgeving en daar naar handelen, projectontwikkelaars dat nieuwbouwwoningen nabij het spoor in een bijzondere omgeving staan. Zo slaan alle betrokken partijen de handen ineen om toe te werken naar het verbeteren van de leefomgeving voor omwonenden.

Trillingen: wettelijk kader zoeken en trillingshinder verminderen

Voor trillingen is er, anders dan voor geluid, nog geen wettelijk kader. Het is mijn ambitie om te komen tot een wettelijk kader met normstelling voor optredende trillingshinder. Dit is nog in ontwikkeling (Kamerstuk 29 984, nr. 974). Sinds 2021 werkt ProRail met partners aan een innovatieagenda voor de bronaanpak van spoortrillingen. Door te experimenteren met onder andere het aanbrengen van rubberen matten onder dwarsliggers die de spoorstaven dragen, het plegen van verbeterd wielonderhoud en het trillingsarmer maken van draaistellen, wordt duidelijk hoe, en tegen welke kosten, de inzet van innovaties kunnen leiden tot een vermindering van trillingshinder. Ondertussen ondersteunt de in 2019 gepubliceerde Handreiking Nieuwbouw en Spoortrillingen gemeenten en projectontwikkelaars bij het maken van woningbouwplannen langs het spoor (bijlage bij Kamerstuk 29 984, nr. 859). De innovatieagenda en de handreiking sluiten ook aan bij de in het actieplan van het lid Van Ginneken geuite wens om kennis van trillingen op te bouwen en om hiermee rekening te houden bij nieuwbouw rondom het spoor. Recent (Kamerstuk 34 244, nr. 5) heb ik € 10 miljoen vrijgemaakt voor maatregelen om de overlast van extra

² Zie: *Onderzoek aandeel stille goederenwagens*, Zoetermeer: Panteia 2019, p. 8–17.

treinverkeer door omleidingen zoveel mogelijk te beperken. Deze maatregelen zullen ook na de omleidingen blijvend voor minder overlast zorgen.

Veiligheid: blijven inzetten op meer veiligheid, ook met gevaarlijke stoffen

Het spoor is één van de veiligste modaliteiten. Zo is het aantal dodelijke ongevallen per tonkilometer in de binnenvaart ongeveer 10 maal hoger dan in spoorvervoer; in het wegvervoer is dat ongeveer 43 maal hoger.³ In de afgelopen decennia zijn er in Nederland geen grote ongevallen met spoorgoederentreinen geweest. En daar waar incidenten zijn geweest, hebben de strenge Europese veiligheidseisen aan het materieel hun waarde bewezen. Het is mijn ambitie om dit veiligheidsniveau zo te houden en verder te verbeteren. Zo draagt de uitrol van ERTMS daaraan bij, omdat dit gedigitaliseerde systeem de nog steeds heel veilige, maar op verouderde analoge technologie gebaseerde systemen van Automatische Trein Beïnvloeding (ATB) vervangt.

De veiligheid van het vervoer van gevaarlijke stoffen over spoor is voor mij een belangrijke prioriteit. Ondanks het hiervoor geschetste hoge veiligheidsniveau blijft er – hoe miniem ook – een kans op serieuze consequenties van een ongeval met gevaarlijke stoffen. Juist dit veroorzaakt de onrust bij omwonenden en mede-overheden: hoe klein de kans ook is, de beleving van onveiligheid blijft bestaan. Ik vind dat we daar oog voor moeten hebben.

Ik sta aan de lat om toe te zien op de veiligheid van de infrastructuur en van het gebruikte materieel (waaronder ketelwagons). Verder kunnen medeoverheden door een goede inrichting van een gebied, gebouwgebonden maatregelen en met adequate rampenplannen bijdragen aan de risicobeheersing. Zo geven we gezamenlijk invulling aan de regierol om de veiligheid van omwonenden te borgen. Het is aan marktpartijen om de geïdentificeerde maatregelen goed te implementeren. Aanvullend werk ik samen met de veiligheidsketen om te komen tot afspraken met marktpartijen zoals het «warme-BLEVE»-convenant en convenanten over het vervoer van ammoniak en chloor per spoor. Daarnaast wordt bij de uitrol van ERTMS rekening gehouden met de intensiteit van dit vervoer op de verschillende corridors. Zo is het doel om de Brabantroute rond 2030 te hebben voorzien van dit nieuwe beveiligingssysteem.

Omwonenden vragen mij vaak of ik er niet voor kan zorgen of er minder gevaarlijke stoffen over het spoor vervoerd kunnen worden. Alhoewel buisleidingen en binnenvaart voor mij hiervoor de preferente modaliteiten zijn, kan ik er niet omheen dat het vervoer van goederen, inclusief dat van gevaarlijke stoffen, een recht is gebaseerd op internationale en Europese regelgeving. Het staat verladers vrij om een modaliteit te kiezen: buisleidingen of binnenvaart zijn niet altijd een optie. Zolang vervoerders zich vervolgens aan de internationale veiligheidseisen houden, staat het hen bij de keuze voor spoor vrij om daarvoor treinpaden aan te vragen. Hoewel het wettelijk mogelijk is om daarbij routing dwingend op te leggen, ben ik er geen voorstander van vanwege het waterbedeffect: vervoer zal door andere woonkernen plaatsvinden (het zogenoemde «waterbedeeffect») of zal over de weg gaan. Conform de motie van de leden Bouchallikh en De Hoop (Kamerstuk 29 984, nr. 1085) ga ik onderzoeken hoe ik deze keuze voor routes door binnenstedelijk gebied kan beïnvloeden door bijvoorbeeld prijsprikkels zonder dat dit het effect heeft dat het vervoer zich verplaatst naar andere binnenstedelijke gebieden.

³ Bron: ProRail op basis van rapport *Spoor brengt Nederland verder*, Den Haag: Boer en Croon 2014.

Al eerder heb ik uw Kamer naar aanleiding van de motie van de leden Minhas, Van Ginneken en Geurts (Kamerstuk 29 984, nr. 1083) laten weten af te stappen van het huidige Basisnet en toe te werken naar een nieuw en Robuust Basisnet. Door een meer op effect gericht denken in plaats van een op kans gericht denken wil ik op langere termijn samen met mede-overheden kunnen besluiten over de balans tussen een veilige leefomgeving, de woningbouwopgave, duurzame economische ontwikkeling en het veilig vervoeren van gevaarlijke stoffen. Met het Robuust Basisnet Spoor werk ik aan een aanpak die recht doet aan al deze belangen en ambities zonder aan de basisveiligheid te tornen. Daarmee kunnen niet alleen de rijksoverheid, maar vooral ook de decentrale overheden een goed toekomstvast ruimtelijk beleid voeren waarbij de veiligheid van iedereen die rond het spoor woont en werkt zo goed mogelijk zal worden geborgd. Ook het Robuuste Basisnet is daarmee voor mij een randvoorwaarde voor de groei van spoorgoederenvervoer.

Mijn visie

Voor deze pijler is het mijn visie dat de kwaliteit van de leefomgeving in goede balans moet komen met het spoorgoederenvervoer. Dat moet nu al, maar bij groei van dit vervoer wordt deze noodzaak alleen maar groter. Zowel tijdens werkbezoeken als rondom commissiedebatten heb ik gesprekken met omwonenden die zich zorgen maken over de toename van spoorgoederenvervoer. Die zorgen snap ik en ik wil daarom in de volgende fase van dit toekomstbeeld, in een zorgvuldig participatieproces met alle belanghebbenden, zoeken naar passende oplossingen voor het versterken van de kwaliteit van de leefomgeving. Innovatie kan ons helpen, waarbij ik de daaruit voortvloeiende winst niet alleen wil gebruiken om groei te accommoderen, maar ook ten goede wil laten komen aan omwonenden.

Pijler 3. «Profit»: spoor nodig voor inkomen en werkgelegenheid

Met het adagium «zonder transport staat alles stil» heb ik aangegeven dat transport en logistiek de facilitator is van onze open en internationaal geïntendeerde economie. Onze industrie en handelsbedrijven, onder meer in onze zeehavengebieden, hebben deze sector nodig om grondstoffen en halffabricaten aan te voeren en eindproducten naar de markt te brengen. De transportsector is daarom van belang voor het verdienvermogen van onze nationale economie.

In de Goederenvervoeragenda geef ik aan dat ingezet wordt op een geïntegreerd transportsysteem. Het spoor moet daar onderdeel van zijn, zodat ook spoor bedrijven in staat stelt inkomen en werkgelegenheid te bieden. Juist op de (middel-)lange afstanden kan het spoor bijdragen aan de rol van Nederland als toegangspoort van Europa. Veel van het vervoer per spoor concentreert zich daarom op de Betuweroute, de Brabantroute en routes door Oost-Nederland die aansluiten op Europese corridors, met name van en naar Duitsland, Italië en Oost-Europa. Veelal betreft dit doorvoer van – deels bewerkte – goederen, waaraan Nederland weinig verdient. De vraag mag dan gesteld worden of dit Nederland voldoende meerwaarde kan bieden. Met doorvoer kunnen vervoerders en terminals een deel van hun kosten terugverdienen. Dat verbreedt de kostenbasis van transport, wat zich vertaalt in relatief lage prijzen voor transport. Deze «lust» voor de Nederlandse industrie en handel staat tegenover de «last» in de leefomgeving.

Gezonde, moderne, concurrerende vervoerders nodig

In de Mobiliteitsvisie gaat het kabinet uit van de specifieke kracht van de afzonderlijke modaliteiten: de juiste mobiliteit op de juiste plaats en tijd. Dat betekent dat ook het spoorgoederenvervoer zijn positie in logistieke ketens moet optimaliseren, enerzijds door te concurreren met andere modaliteiten, anderzijds door complementair te zijn met deze modaliteiten als een goede schakel in de keten. Dat is in de eerste plaats een verantwoordelijkheid van de sector zelf door te investeren in moderne productiemiddelen, innovatie, digitalisering en (opleiding van) mensen. Het is dus van belang een sterke, innovatieve, duurzame en veilige sector te ontwikkelen. Ik wil daarbij helpen door verantwoordelijkheid te nemen voor de (kwaliteit van de) spoorinfrastructuur, een goede marktordening, eerlijke concurrentieverhoudingen («level playing field») en het bevorderen van innovatie en digitalisering.

Ruimtegebruik optimaliseren

De Mobiliteitsvisie beziet ook of mobiliteit voorkomen kan worden. Dat wil ik ook in het spoordossier bezien. Kunnen productie en consumptie (of gebruik van halffabricaten) dichter bijeen gebracht worden, zodat minder transport nodig is? Concreet gaat het dan om een goede toegang van bedrijven en terminals tot het spoornetwerk. Bij grotere volumes kan dat rechtstreeks met een goede spoor aansluiting. Alternatief is dat bedrijven toegang hebben tot multimodale terminals langs de belangrijkste corridors (zoals de MIRT-goederencorridors Oost, Zuidoost en Zuid). Het is aan bedrijven zelf om hier initiatieven te nemen. Van overheidswege is van belang dat bezien wordt hoe in de ruimtelijke ordening de vestiging van deze bedrijven mobiliteit kan voorkomen. Ik besef overigens dat dit een complex vraagstuk is: bedrijven zijn onderdeel van internationale netwerken van productie en consumptie. Enkele schakels dichter bijeen brengen betekent onvermijdelijk dat andere schakels in deze ketens op grotere afstand komen te staan, waardoor per saldo de mobiliteitsbehoefte juist kan toenemen. Bovendien moet rekening gehouden worden met het woon-werkverkeer van de mensen die bij deze bedrijven werken.

Voldoende capaciteit en kwaliteit van de spoorinfrastructuur

Meer spoorgoederenvervoer in combinatie met de ambities voor het reizigersvervoer op het spoor zoals beoogd in Toekomstbeeld OV vergt dat daarvoor voldoende capaciteit beschikbaar is. Daarvoor zijn investeringen nodig in meer en betere spoorverbindingen. Voor de aanleg en het onderhouden daarvan is veel geld nodig. Dilemma hierbij is of bestaande verbindingen uitgebreid moeten worden of dat juist gekozen moet worden voor nieuwe verbindingen, eventueel buiten stedelijke gebieden om. Dit dilemma speelt bijvoorbeeld in de discussies rondom de verbinding Antwerpen-Venlo-Ruhrgebied (3RX) en de Goederenrouting Noordoost Europa door Oost-Nederland (GNOE).

Groei betekent ook dat er lastige dilemma's opdoemen bij de verdeling van capaciteit op het huidige spoorwagennet. De prioriteringsregels in het huidige Besluit capaciteitsverdeling geven voorrang aan het reizigersvervoer, waardoor groei van spoorgoederenvervoer – mede door de komst van «open toegang» in het reizigersvervoer – in de knel kan komen. De evaluatie van dit besluit (Kamerstuk 29 984, nr. 790) geeft aan dat deze prioritering voor het spoorgoederenvervoer nadelig is. Geadviseerd wordt te zoeken naar een evenwichtiger verdeling van de beschikbare capaciteit. Maatschappelijke meerwaarde moet daarbij een rol spelen: levert reizigersvervoer voldoende meerwaarde op om een voorrangspositie te rechtvaardigen? Of zorgt goederenvervoer voor een grotere meerwaarde

door zijn bijdrage aan de klimaatambities? In de uitwerking van de prioritering kijk ik ook naar de ontwikkeling van nieuwe Europese regelgeving op het gebied van capaciteitsmanagement, waaronder de toepassing van de principes van Time Table Redesign.

Op grond van de TEN-T-verordening ligt er een opgave om uiterlijk in 2030 op een aantal corridors van het kernnetwerk te voldoen aan een aantal technische vereisten aan ons spoorwegnet. Voor het uitgebreide netwerk moet dat in 2050. De belangrijkste daarvan zijn de mogelijkheden om te kunnen rijden met 740 meter treinlengte, met een aslast van 22,5 ton en met een snelheid (voor goederentreinen) van 100 km/u. Dit zijn voor de efficiëntie van – en daarmee het kostenniveau in – het spoorgoederenvervoer (ook voor het vervoer van militair materieel) belangrijke parameters. Momenteel is een discussie gaande over de herziening van de TEN-T-verordening; standpunten zijn reeds met de Kamer gedeeld (Kamerstuk 29 984, nr. 994). Conform de motie van de Kamer (Kamerstuk 36 200 XII, nr. 47) zal ik dit najaar in ieder geval komen met een implementatieplan voor 740 meter treinlengte (met inachtneming van de nieuwe TEN-T-verordening).

Een verantwoorde kostenontwikkeling

In een geliberaliseerde markt als die van het spoorgoederenvervoer hoort het principe van «de gebruiker betaalt» thuis. Ik hecht aan dit principe als het gaat om de vergoeding voor het gebruik van dienstvoorzieningen op het spoor. In mijn gesprekken met de sector wordt echter gewezen op de impact hiervan op het «level playing field» ten opzichte van andere modaliteiten en de buurlanden. Er kan aanleiding zijn om uit hoofde daarvan of vanwege maatschappelijke baten, zoals klimaateffecten, te kiezen voor afwijkingen van dit principe. Ook dit is een dilemma: vinden we het verantwoord om het deel wat de gebruiker niet betaalt voor rekening van de belastingbetaler te laten komen? Ik vind dat we ook hier de maatschappelijke meerwaarde moeten wegen: wat betekent dit voor het totale kostenplaatje in de sector en voor de concurrentiepositie van het spoor en de zeehavens. Ik betrek daarbij de motie van de Kamer (Kamerstuk 36 200 XII, nr. 47) om te verkennen of er aanvullende middelen vrijgemaakt kunnen worden om de concurrentiepositie van het spoorgoederenvervoer te versterken. De problematiek rondom de energiekosten is daarvoor eveneens relevant.

ERTMS is eveneens een TEN-T verplichting. Het Kabinet heeft in 2019 met de programmabeslissing ERTMS gekozen voor de landelijke vervanging van de treinbeveiliging met ERTMS voor 2050. Met ERTMS gaan we over naar één Europees toekomstvast, digitaal en interoperabel beveiligingssysteem ter vervanging van een lappendeken aan nationale beveiligingssystemen met verouderde analoge technologie. Hoewel, vanwege het internationale karakter van het spoorgoederenvervoer van groot belang, is dat kostbaar, voor zowel de overheid als de sector. Het stelt ons voor grote uitdagingen die ook van invloed zijn op de kostenontwikkeling in en de concurrentiepositie van de sector.

Investeren in innovatie en digitalisering

Met nieuwe technologische mogelijkheden kan de sector de efficiëntie en concurrentiekracht verbeteren en beter koppelen met de systemen elders in logistieke ketens. Met het thema Digitaal Transport in de Goederenvervoeragenda wordt daar al een impuls aan gegeven. Verder acht ik het van het grootste belang dat geëxperimenteerd wordt met nieuwe mogelijkheden zoals Automatische Trein Operatie (ATO), Digitale Automatische Koppeling (DAC) en automatische remproeven. Omdat deze technolo-

gieën ook een betere en snellere afwikkeling van treinverkeer op het spoornetwerk mogelijk maken, ligt hier ook een publiek belang. Pilots kunnen hierbij helpen. Verder wordt aansluiting gezocht bij EU-RAIL, het grootschalige Europese research- en innovatieprogramma op het gebied van spoor, waarin de hiervoor genoemde thema's veel aandacht hebben.

Samenwerking

Juist omdat het spoorgoederenvervoer vooral internationaal vervoer betreft, is Europese samenwerking van groot belang. Dat geldt ook voor de buurlanden. Met Duitsland is de samenwerking ingebed in de «Joint Declaration of Intent on Rail Freight». Met België is er overleg op verschillende dossiers. En met de herziening van zowel de TEN-T-verordening als de verordening voor de spoorgoederencorridors, zal ook de samenwerking met andere lidstaten verstevigen via de integratie van deze corridors in de TEN-T-corridors.

Samenwerking is ook nodig op de «last mile». Vervoerders, havenbedrijven en terminals kunnen hun processen beter op elkaar afstemmen. Dit zorgt voor meer efficiëntie, lagere kosten en versterking van de concurrentiepositie. Dit betekent dat deze partijen meer informatie (digitaal) moeten uitwisselen.

Tot slot noem ik de noodzaak om samen te werken met andere modaliteiten. Voor een goede ketenoptimalisatie en -integratie van het spoorproduct in logistieke ketens is een brede samenwerking tussen partijen nodig. Een goed voorbeeld is de samenwerking in de MIRT-goederencorridors Oost en Zuidoost; een corridor Zuid is in ontwikkeling. Ook zet ik mij de komende jaren in om samen met marktpartijen een «digitale infrastructuur logistiek» te ontwikkelen, zodat een duurzame modaliteitskeuze mogelijk wordt. Samen met de Topsector logistiek werkt het ministerie aan ketenoptimalisatie door met subsidieregelingen de extra kosten ten opzichte van vervoer dat uitsluitend van de weg gebruikt maakt, tijdelijk te compenseren.

Mijn visie

Voor de pijler «profit» zie ik verdere groei van het spoorgoederenvervoer als noodzakelijk om het bedrijfsleven een goed alternatief te bieden voor minder duurzame vervoersmogelijkheden. Ik ga daarbij vooral uit van verschuiving: meer tonnage over spoor betekent minder (groei van) tonnage over de weg. Het spoor moet vanuit eigen kracht dit goede alternatief in de markt zetten. Als overheid wil ik de sector helpen om de concurrentiekracht te verbeteren. Dat vergt aanpak op de onderwerpen die ik hiervoor geschetst heb. Ook hier geldt dat dit maatschappelijke meerwaarde moet opleveren. Dat betekent dilemma's ten aanzien van de schaarse ruimte, de verdeling van capaciteit op het spoor en het belang van spoor voor de aan- en afvoer van vitale goederen. Ook moeten we oog houden voor de alternatieven. Het gaat om het totale mobiliteitsstelsel met de juiste mobiliteit op de juiste plaats en tijd.

Het vervolg: samen verder

Samenvattend is mijn visie op de toekomst van het spoorgoederenvervoer dat ik groei van dit vervoer mogelijk wil maken en zo bijdraag aan de modal shift van weg naar spoor. Daarvoor is een gezonde, moderne, concurrerende sector nodig die een volwaardige positie kan innemen in logistieke ketens. De sector moet kunnen investeren in modern, duurzaam en veilig materieel, in de opleiding van mensen en in innovatie. Dit draagt bij aan de klimaatdoelstellingen inclusief de energietransitie en genereert

een positief effect op inkomen en werkgelegenheid. Tegelijkertijd is deze groei niet zonder voorwaarden. Met name de leefbaarheid voor omwonenden moet tenminste worden behouden en zo mogelijk verbeteren. De mate waarin groei van het spoorgoederenvervoer mogelijk wordt, is daarmee afhankelijk van de maatschappelijk-economische meerwaarde die het oplevert.

De visie moet vertaald worden naar concretere ambities, maar ik stel vast dat er vele dilemma's en vragen zijn. Hoeveel groei van spoorgoederenvervoer kunnen we aan als we tegelijkertijd een goede balans willen met de kwaliteit van de leefomgeving? Hoeveel van de «winst» van innovatie benutten we voor groei; hoeveel voor verbetering van de leefomgeving? Hoeveel zijn we bereid te investeren in infrastructuur en voorzieningen om groei mogelijk te maken en de kwaliteit van de leefomgeving te verbeteren?

Ik wil de uitwerking van de ambities en de daarmee gepaard gaande dilemma's samen met alle belanghebbenden ter hand nemen, dus marktpartijen, medeoverheden en omwonenden. Daartoe richt ik in de komende tijd een participatieproces in. Het is mijn ambitie dat alle belanghebbenden elkaar ook treffen in het participatieproces, en direct van elkaar horen wat ieders ideeën en behoeften zijn. In dit proces bespreek ik aan de Spoorgoederentafel de meer economische ambities in het perspectief van de ambities met klimaat en leefomgeving. Het proces omvat ook de bespreking van de kwaliteit van de leefomgeving in het perspectief van klimaat- en economische ambities met mede-overheden (ook via IPO en VNG) en met organisaties van omwonenden via een nog in te richten Platform Omwonenden. Naar aanleiding van de suggestie voor zo'n platform uit het actieplan van het lid Van Ginneken heb ik daartoe een advies gekregen; ik voeg dit advies als bijlage bij deze brief. Dit advies ga ik nog wegen en zal ik betrekken bij de verdere inrichting van het participatieproces. Uiteraard bespreek ik het resultaat met collega bewindslieden via betrokkenheid van hun ministeries. Bij de uitwerking hou ik ook rekening met de aangekondigde herijking van de Goederenvervoeragenda.

Zoals hiervoor aangegeven schakel ik de uitwerking van het Toekomstbeeld spoorgoederenvervoer parallel aan het proces voor de herijking van het Toekomstbeeld OV. Beide beelden zullen immers van betekenis zijn voor het toekomstige gebruik van het spoorwegnet. Eind 2023 zal ik de Kamer een eerste uitwerking toezenden en daarbij schetsen welke beelden bij betrokken belanghebbenden leven ten aanzien van de benoemde dilemma's. In 2024 volgt de definitieve uitwerking van beide Toekomstbeelden. Bij een Toekomstbeeld hoort uiteraard ook een financiële opgave voor de korte, de middellange en de lange termijn. Voor zover in de huidige begroting geen middelen beschikbaar zijn, ontstaat een opgave voor een volgend kabinet.

Ondertussen werken ProRail, de sector en mijn ministerie dagelijks aan een veilig en betrouwbaar spoorgoederenvervoer; zie bijgaand een overzicht van de inspanningen die tot nu toe zijn gerealiseerd of nu worden uitgevoerd. Parallel aan de verdere ontwikkeling van dit toekomstbeeld ga ik door met de initiatieven die ik beschreven heb in mijn recente voortgangsbrief en die ook in de bijlage (deels) terugkomen (Kamerstuk 34 244, nr. 4): investeren in mogelijkheden voor het rijden van treinen met 740 meter treinlengte, subsidiëren van toegenomen opstelkosten, het op orde brengen van achterstallig onderhoud op de Havenspoorlijn, het uitrollen van ERTMS, saneren van hoge geluidsbelastingen, ontwikkelen van spoortrillingsbeleid en uitvoeren van het «minder-hinder»-pakket. Ook de Europese agenda gaat voort: de herziening van de TEN-T-verordening

en die van de spoorgoederencorridors vergen op korte termijn aandacht. Ook werkt ProRail aan de herziening van de systematiek voor de gebruiksvergoeding en werkt het ministerie aan de modernisering van de spoorwegwet.

Tot slot ga ik in op de door de Kamer aangenomen motie (Kamerstuk 23 645, nr. 797), waarin de Kamer mij verzoekt trillingshinder in Houten mee te nemen bij de totstandkoming van een eventueel toekomstige tweede tranche van het Minder Hinder-pakket. Tevens verzoekt de Kamer om in overleg met de gemeente Houten en de provincie Utrecht mogelijke oplossingen en aanpakken van trillingshinder op de locatie in Houten op een rij te zetten. Bij het aannemen van de motie is gevraagd hoe ik de motie wil uitvoeren (Handelingen II 2022/23, nr. 66, Stemmingen). Ik ben van plan uw Kamer daarover te informeren in de verwachte brieven over het Minder Hinder-pakket en de beleidsintensivering spoortrillingen. Beide brieven verwacht ik voor de zomer met u te delen.

Met deze brief vertrouw ik erop voldaan te hebben aan de wens van de Kamer een robuuste en ambitieuze visie kenbaar te maken op de toekomst van het spoorgoederenvervoer. Graag ga ik met uw Kamer en met belanghebbenden in debat en werk ik dit uit naar een toekomstbeeld met een beleidsstrategie en een uitvoeringsagenda. Regelmatig zal ik de Kamer informeren over de voortgang in de totstandkoming hiervan. Een gezonde groei van de spoorgoederensector moet in balans met klimaatambities en een goede leefomgeving. Dat vergt dat alle belanghebbenden stappen vooruit zetten. Samen kunnen we meer bereiken.

De Staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat,
V.L.W.A. Heijnen