

Vergaderjaar 2017–2018

29 984

Spoor: vervoer- en beheerplan

Nr. 782

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN INFRASTRUCTUUR EN WATERSTAAT

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 19 juni 2018

Tijdens het Algemeen Overleg Spoor op 14 februari jongstleden (Kamerstuk 29 984, nr. 760) heb ik u toegezegd om vóór het zomerreces te komen met een maatregelenpakket dat invulling geeft aan de ambities in het Regeerakkoord met betrekking tot het spoorgoederenvervoer. Daarin is aangegeven dat het kabinet het gebruik van stillere goederentreinen en de Betuweroute wil stimuleren om de omgevingseffecten langs andere routes zoveel mogelijk te beperken. De spoorwegen (en de binnenvaart) kunnen een belangrijke bijdrage leveren aan het beperken van toenemend goederenvervoer over de weg en het beperken van uitstoot. Om het goederenvervoer te stimuleren wil het kabinet de gebruiksvergoeding in de pas laten lopen met die in de buurlanden.

De positie van het spoorgoederenvervoer moet verbeterd worden, omdat het kostenniveau van dit vervoer ten opzichte van andere modaliteiten in de afgelopen jaren is verslechterd en de omvang in vervoerd tonnage is gestagneerd. Voor de regio's met zeehavens, industriegebieden en inland terminals in ons land is het spoor nodig om deze efficiënt, veilig en duurzaam met het Europese achterland te verbinden.

De ambities in het Regeerakkoord zijn vertaald in een groeidoelstelling: de omvang van het goederenvervoer per spoor moet groeien van het huidige niveau van 42 miljoen ton (2016) naar 54 tot 61 miljoen ton in 2030.¹ Dit is ook in lijn met de Lange Termijn Spoor Agenda en de ambitie van het Klimaatakkoord. Hiermee wordt het spoorgoederenvervoer onderdeel van een internationaal speelveld van synchromodale logistieke dienstverlening en draagt het bij aan duurzame welvaartsontwikkeling.

De leden van de Spoorgoederentafel hebben samen met mij een pakket aan maatregelen geformuleerd om de ambities van het kabinet waar te maken.

¹ Volgens de WLO-scenario's van de planbureaus.

maken. Het eerder door de tafel opgestelde Masterplan (zie bijlage²) is daarbij als basis gebruikt. Ik onderschrijf de noodzaak van de geschetste maatregelen. Ik ben daarom bereid om voor dit maatregelenpakket financiële middelen beschikbaar te stellen op voorwaarde dat de sector zich inzet voor betere efficiëntie door meer samenwerking op de «last mile» (onder meer in de havens), voor vermindering van omgevingseffecten (geluid en trillingen) en voor de uitrol van ERTMS. Dat laatste is in samenhang met de rest van het maatregelenpakket nodig om de lange termijn positie van het spoor te borgen.

Stimuleren goederenvervoer per spoor

Om het toenemend goederenvervoer over de weg te beperken en verladers te verleiden meer gebruik te maken van het spoor richt het maatregelenpakket zich op verlaging van de kosten op de korte en middellange termijn. Daarmee verbetert de positie van de sector ten opzichte van de buurlanden en ten opzichte van andere modaliteiten («level playing field»). Dit moet zorgen voor betere rendementen en meer investeringsbereidheid bij de aandeelhouders van vervoerders. Investeringsring is nodig voor vernieuwing naar een efficiëntere en duurzamere bedrijfsvoering en voor de overgang naar ERTMS. Op langere termijn moet ERTMS zorgen voor een toekomstvast, volledig interoperabel en daarmee efficiënter spoorsysteem in heel Europa.

Kostenverlaging gebruiksvergoeding

Met een tijdelijke subsidieregeling wil ik een verlaging realiseren van de gebruiksvergoeding. Ook andere landen, met name Duitsland, doen dit. In de komende maanden werk ik de regeling uit die begin 2019 van kracht moet worden. Daarbij zal ik mij baseren op mogelijkheden die de richtlijn 2012/34 biedt om het voorkomen van externe effecten te subsidiëren. Om in de pas te blijven lopen met Duitsland stel ik voorlopig € 12 à 14 mln. per jaar beschikbaar voor de periode 2019–2023 onder de voorwaarde dat actief wordt deelgenomen aan pilots die zich richten op efficiencyverbetering in de havengebieden, een betere samenwerking in de havenlogistiek en het verminderen van omgevingseffecten (zoals geluid en trillingen). In 2021 wordt de regeling geëvalueerd en besluit ik over eventuele continuering.

Daarnaast wil ik de berekeningswijze voor de Vergoeding Minimum Toegangspakket (VMT; momenteel het belangrijkste bestanddeel van de gebruiksvergoeding), nader bezien. Alhoewel Verordening 2015/909 duidelijk voorschrijft hoe de VMT berekend moet worden, bestaan er toch grote verschillen tussen de lidstaten. Ik zal het belang van verdergaande harmonisatie bij de Europese Commissie onder de aandacht brengen. Daarnaast zal ik ProRail opdracht geven de mogelijkheden te onderzoeken om de berekeningswijze meer in lijn te brengen met die in de buurlanden.

Voldoende en betrouwbare capaciteit: voor nu en later

Voldoende en betrouwbare capaciteit is gebaat bij een (betere) borging van de kwaliteit en flexibiliteit van goederentreinpaden in de dienstregeling. De intensivering van het reizigersvervoer (in het kader van het Programma Hoogfrequent Spoor) geeft daar aanleiding toe (met name op de toeleidende tracés naar de Betuweroute, zoals de Amsterdamse havenregio via de A2-corridor). Bovendien moeten we in de komende jaren rekening houden met de omleiding van treinen van de Betuweroute naar het gemengde net als gevolg van bouwwerkzaamheden aan het

² Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl

Derde spoor tussen Emmerich en Oberhausen. Ook moeten de treinpaden beter aansluiten op de treinpaden (op hoofdspoor en op bijzondere spoorwegen) van en naar terminals in de zeehavens, in industriegebieden en in het binnenland. Verder is het van belang dat aannemers voor nieuwbouw en onderhoud voldoende capaciteit krijgen om hun werk te blijven doen. In het Besluit capaciteitsverdeling zal ik bezien hoe voor deze aandachtspunten een betere borging gecreëerd kan worden.

Voorts heeft het Rastatt incident aangetoond hoe belangrijk het is dat het spoorstelsel over de grenzen heen robuust is en calamiteiten kan opvangen. Met de Verklaring van Leipzig hebben lidstaten die betrokken zijn bij de Rijn-Alpen en Noordzee-Mediterranee corridors het belang hiervan onderstreept mede in het licht van de ministeriële verklaring «Rail Freight Corridors to boost international rail freight» ondertekend op 21 juni 2016 in Rotterdam. Ook dit betrek ik bij de hiervoor geschetste verbeteringen.

Tot slot is voor een kostenefficiënte dienstverlening aan verladers van belang dat vervoerders kunnen rekenen op een betrouwbare infrastructuur. Storingen zorgen namelijk voor hoge extra kosten en maken het spoorproduct minder aantrekkelijk. Bij vervoerders omdat de inzet van materieel en personeel wordt verstoord. Bij verladers omdat de logistiek van hun productieprocessen wordt verstoord. Met ProRail bezie ik hoe de betrouwbaarheid verbeterd kan worden, met name op de Havenspoorlijn en de Betuweroute.

Faciliteren van 740 meter lange treinen

Bij de herziening van het Besluit capaciteitsverdeling neem ik ook mee dat het rijden van goederentreinen met een lengte van 740 meter kan zorgen voor flinke kostenverlaging in met name het intermodaal vervoer, zodat ook de prijs van het vervoer voor verladers flink kan dalen. Ik zal ProRail verzoeken om op korte termijn met vervoerders (ook reizigersvervoerders) en beheerders van spoorwegnetten in de buurlanden de mogelijkheden daarvoor in de dienstregeling maximaal te benutten. Zelf zal ik in de uitvoerend comités van de spoorgoederencorridors hierop aandringen. Op middellange termijn (2020–2022) ben ik bereid te investeren in voorzieningen op emplacementen en in proces-, wacht- en passeersporen om treinen met deze lengte beter in de dienstregeling in te passen. Ik zal daarbij kijken naar het gehele netwerk, maar leg prioriteit – vanwege de verplichting ter zake – bij het TEN-T kernnetwerk. ProRail onderzoekt momenteel wat nodig is om aan deze TEN-T verplichting te voldoen. Deze studie is naar verwachting in het najaar afgerond.

Efficiencyverbetering door meer en betere samenwerking in de havens

Er liggen ook kansen en mogelijkheden om de kosten verder te verlagen door werkprocessen op de uitwisselpunten tussen alle betrokken ketenpartners beter te optimaliseren en daarbij tijdig relevante informatie uit te wisselen. Dit is met name van belang op de «last mile» in de havengebieden, maar ook in industriële centra en op inland terminals. Reeds uitgevoerde pilots gericht op een betere controle op het operationeel proces en een betere uitwisseling van informatie laten zien dat dit nog efficiëntiewinst kan opleveren. Dit vergt dat ketenpartners zullen moeten investeren in verdere digitalisering en automatisering, waarbij ook aansluiting gezocht wordt bij de ambitie om een toekomstbestendige «data delen infrastructuur» voor de gehele goederenvervoerketen te realiseren (Kamerstuk 31 409, nr. 186). In havengebieden zullen de desbetreffende havenbedrijven een trekkende rol nemen om de onderlinge samenwerking te versterken, waaraan de vervoerders, ProRail en

andere ketenpartners ook hun medewerking verlenen. Voorwaarde voor de subsidie is dat de sector werk zal maken van deze samenwerking.

Meer mogelijkheden voor intermodaal vervoer

In de markt ontstaat steeds meer behoefte aan terminals als overslagpunten in intermodale vervoersdiensten. Met name in het kader van de MIRT Goederencorridors Oost en Zuidoost melden zich private partijen die willen investeren. Ik bekijk op dit moment de mogelijkheden om de aansluiting van deze terminals op het hoofdspoor te faciliteren. Verder zal ik het bestaande beleidskader voor spoorgoederenknooppunten actualiseren.

Deregulering en wegnemen van knelpunten in de operatie

Een andere bron voor kostenverlagingen betreft het wegnemen van knelpunten in regelgeving en in de dagelijkse operatie. Voorbeelden hiervan zijn: betere afstemming van toezicht en handhaving, een efficiënter proces voor toelating van materieel en personeel en een betere overdracht van treinen tussen hoofdspoor en bijzondere sporen. Met het Vierde Spoorpakket en de herziening van de Spoorwegwet wordt daarvoor al een belangrijke basis gelegd. Daarnaast zal de sector een werkgroep inrichten die beziet waar de regelgeving efficiënter en effectiever ingericht kan worden, knelpunten signaleert in de operatie en doet voorstellen aan het ministerie/ProRail hoe deze weggenomen kunnen worden. Waar mogelijk zal ik de desbetreffende regelgeving vereenvoudigen en betrekken bij de herziening van de Spoorwegwet.

Invoering van ERTMS

Conform het beleid dat binnen de Europese Unie is afgesproken, heeft ook Nederland voor de invoering van ERTMS gekozen. Daarmee omarmt Nederland de visie van de Europese Commissie dat ERTMS voor de lange termijn een noodzakelijke voorwaarde is voor een toekomstvast, digitaal gestuurd, volledig interoperabel spoorstelsel in Europa. De vervanging van ATB door ERTMS is echter een majeure lange termijn opgave: voor de vervoerders gaan de kosten van investeringen in On Board Units (OBUs) zodanig voor de baat uit dat dit een verantwoorde bedrijfsvoering in de weg kan staan.³ Gelet op de aard, omvang en looptijd van het programma spelen onzekerheden zoals technologische ontwikkelingen en keuzes in omringende landen ook een rol. De invoering van ERTMS is daarmee van invloed op het level playing field van het spoor ten opzichte van andere modaliteiten. Sommige vervoerders menen bovendien dat met ERTMS de kosten van spoorbeveiliging meer bij vervoerders en minder bij de beheerders van de infrastructuur komen te liggen, terwijl de baten vanwege lagere kosten voor onderhoud en verkeersleiding juist bij de beheerders terecht komen. Een en ander staat aldus op gespannen voet met de hiervoor uitgesproken ambities voor groei.

De goederenvervoerders onderschrijven het nut van een toekomstvast, digitaal gestuurd, volledig interoperabel spoorstelsel in Europa. Vanuit dat perspectief zijn zij bereid om samen te werken met het Programma ERTMS aan de migratie naar ERTMS mits dit voor hen kostenefficiënt kan. Daarom wil ik in het kader van het Programma ERTMS de vervoerders een ondersteuning bieden die het maximale is wat binnen de huidige wettelijke (staatssteun) kaders mogelijk is. Voortbordurend op de intentieverklaring van vervoerders en materieeleigenaren doe ik een

³ Vervoerders worden ofwel als materieeleigenaar rechtstreeks, ofwel als huurder van materieel bij een materieeleigenaar via lease tarieven geconfronteerd met de kosten.

beroep op subsidies uit Europese middelen (de Connecting Europe Facility) ten behoeve van de ombouw.⁴ Voor 300 locomotieven is dat inmiddels gelukt.⁵ Daarnaast verstrek ik bijdragen uit de rijksbegroting en is het mijn bedoeling om een financieringsarrangement tot stand te brengen.

Belangrijk is echter dat in de overgangsfase de concurrentiepositie van het spoorgoederenvervoer niet verslechtert. De draagkracht van de vervoerders voor de kosten tijdens de overgangsfase moet bewaakt worden. Dit betekent dat flexibiliteit nodig is, wat onder meer betekent dat ik met de Europese Commissie zal overleggen over het verlengen van subsidietermijnen.⁶ Ondertussen zullen vervoerders die materieeleigenaar zijn doorgaan met het treffen van de voorbereidingen om zicht te blijven houden op benutting van de Europese subsidie voor de opwaardering van de locomotieven. Risico's door technologische onzekerheden en door vertragingen in de ingebruikname van tracés wil ik zoveel mogelijk beperken. Verder zal ik de invoering van ERTMS in de buurlanden goed monitoren, in het bijzonder in Duitsland.

Om de kosten voor vervoerders in de overgangsfase verder te beperken wil ik bijdragen aan initiële kosten (zoals onttrekking van materieel voor de ombouw, opleiding van personeel en ondersteuning van inkoop). Ook wil ik voorkomen dat steeds opnieuw geïnvesteerd moet worden in kostbare extra aanpassingen aan OBUs en in operationele processen. Stabiliteit in de specificaties voor ERTMS in de infrastructuur zie ik daarbij als een belangrijk middel. Met de aanstaande programmabeslissing ERTMS begin 2019 wordt bepaald op welke corridors ERTMS als eerste wordt uitgerold. Op grond van de huidige inzichten worden de bestaande ERTMS-voorzieningen op de Havenspoorlijn en het A15-tracé van de Betuweroute niet voor 2030 veranderd. Verder zal ik samen met de vervoerders bij de ERTMS-uitrol aandacht besteden aan een concurrerende lokale en regionale bediening van havens, terminals en industrie. Ook wil ik Nederlandse functionaliteiten bovenop de basisspecificaties van de Europese Unie voor vervoerders zoveel mogelijk beperken. Mocht dit toch noodzakelijk worden geacht, dan bekijk ik in welke mate additionele kosten voor bestaand materieel moeten worden vergoed. Tot slot wil ik bezien wat ik kan doen aan de ATB-NG problematiek⁷ gericht op zo min mogelijk beperkingen in de inzet van locomotieven.

Door een goede en constructieve samenwerking met de vervoerders kunnen we een verantwoorde transitie naar ERTMS tot stand brengen. In combinatie met de andere maatregelen in het maatregelenpakket wil ik dat het spoorgoederenvervoer aan de vooravond van het ERTMS-tijdperk over een goede uitgangspositie voor de langere termijn beschikt.

Omgevingseffecten verminderen

Om de omgevingseffecten te beperken neemt de sector (vervoerders, verladers en ProRail) verschillende initiatieven om de hinder door geluid en trillingen en de beleving van risico's te verminderen. Waar nodig

⁴ De locomotieven zijn nu uitgerust met OBUs voor baseline 2.3.0.d. Deze OBUs moeten opgewaardeerd worden naar baseline 3.

⁵ Voor het opwaarderen van 300 goederenlocomotieven op de Rijn-Alpen corridor is uit de Connecting Europe Facility een subsidie toegezegd van € 32 mln.

⁶ De CEF-subsidie stelt als voorwaarde dat materieel in 2023 is omgebouwd.

⁷ Op sommige regionale tracés in het noorden, oosten en zuiden van het land is ATB-NG geïnstalleerd. ATB-NG was oorspronkelijk bedoeld als opvolger van ATB («NG» staat voor «nieuwe generatie»). Dit systeem werd echter ingehaald door de komst van ERTMS, waardoor de verdere uitrol in Nederland niet is voortgezet. Er zijn daardoor nauwelijks locomotieven met dit systeem aan boord, waardoor het goederenvervoer per spoor daar gehinderd wordt.

stimuleer ik dat met prijsprikkels en bijdragen aan pilots. Samenwerking in deze pilots zie ik eveneens als voorwaarde voor de invoering van de hiervoor genoemde subsidieregeling.

Inzet modern, geluidsarm en trillingsarm materieel

Vervoerders en verladers spannen zich in om zoveel mogelijk modern materieel (wagons en locomotieven) in te zetten voorzien van effectieve technologie om omgevingshinder terug te dringen. In de eerste plaats gaat het daarbij om stiller materieel. Ook wil ik de mogelijkheden om trillingshinder te reduceren met de sector (inclusief ProRail en aannemers) onderzoeken en in 2019 afspraken maken over een effectieve aanpak. In dat kader moet onderzocht worden in hoeverre trillingsarme draaistellen oplossingen kunnen bieden. Verder moet in de processen op de «last mile» via een pilot onderzocht worden of moderne hybride locomotieven of zogenoemde «locotracors» ingezet kunnen worden. Met nieuwe technologie kan ook de onderhoudstoestand van het materieel beter gemonitord worden. Dit zorgt er ook voor dat minder slijtage of schade aan de infrastructuur optreedt, waardoor kosten verlaagd kunnen worden. Tot slot maakt nieuwe technologie Automatic Train Operation (machinistloos rijden) mogelijk.

Ik zal stimulansen bieden om de hinder voor de omgeving te beperken. Daarbij gaat het om prijsprikkels voor het gebruik van stil materieel, en om experimenten met nieuw materieel. Ook wil ik op trajecten, daar waar de dienstregeling in de avond en in de nacht ruimte biedt, een experiment uitvoeren met «gedifferentieerd» (langzamer) rijden om te bezien of dit met minder hinder van geluid en trillingen gepaard gaat. Op trajecten (inclusief «last mile» tracés) waar elektrische tractie nog niet mogelijk is, zal ik onderzoek doen naar nut en noodzaak van elektrificatie.

Energiebesparing

Vervoerders intensiveren hun inspanningen om energie te besparen. Dit zal in ieder geval gebeuren door de inbouw van energiemeters in locomotieven, omdat met het gebruik van deze meters ten minste 10 procent energiebesparing kan worden gerealiseerd. Op grond van een Europese verplichting zal dit in de loop van 2019 geïmplementeerd worden. Daarnaast zullen vervoerders hun machinisten opleidingen bieden gericht op energiezuinig rijden.

Convenant duurzaam spoorvervoer

Grote verladende partijen hebben hun bereidheid uitgesproken om in hun aanvraag naar te contracteren vervoersdiensten voorwaarden te stellen gericht op duurzaam spoorvervoer. Deze bereidheid zal in een convenant worden uitgewerkt. De Raad van Spoorverladers van evofenedex neemt hiertoe het initiatief.

Voor duurzaam spoorvervoer is ook van belang dat vervoerders eerder kiezen voor het gebruik van de Betuweroute. Ik zal dit ondersteunen met een prijsprikkel door een extra korting op de gebruiksvergoeding. In het kader van Basisnet kan dit de keuze om via de Betuweroute te rijden vergemakkelijken.

Praktische uitwerking Basisnet

De ketenpartners die betrokken zijn bij het vervoer van gevaarlijke stoffen over het spoor, hebben behoefte aan een praktische uitwerking van het complexe Basisnet spoor. Gedacht wordt aan een instrument dat in de

dagelijkse praktijk indicaties kan geven van het aantal ketelwagens van de verschillende stofcategorieën dat nog binnen de jaarlijkse risicoplafonds mogelijk is. Daarbij wil men ook voorkeursroutes voor verschillende herkomst-bestemmingsrelaties benoemen. Met deze uitwerking willen ketenpartners een constructieve bijdrage leveren aan het ontwikkelen van een robuust Basisnet spoor. Het initiatief hiertoe ligt bij de Commissie Transport Gevaarlijke Goederen (CTGG).

Versterken van communicatie met de omgeving

Tot slot zal de sector op zich nemen om transparanter te zijn over de activiteiten op het spoor en de inzet van bedrijven op het gebied van duurzaamheid en veiligheid. Mogelijkheden daarvoor zijn publieksversies van rapportages waartoe partijen al verplicht zijn en de inzet van de organisatie Rail Cargo Information. Ook ProRail kan vanuit zijn taak op het gebied van omgevingsmanagement hierin van betekenis zijn.

Tot slot

Ik ben verheugd dat ik samen met de Spoorgoederentafel dit maatregelenpakket heb kunnen ontwikkelen en vaststellen. De maatregelen in dit pakket worden de komende maanden samen met de leden van de tafel concreet uitgewerkt. Er zijn maatregelen die de sector oppakt; er zijn maatregelen die ik voor mijn rekening neem. Aan de Spoorgoederentafel zal de voortgang van de implementatie en de effecten halfjaarlijks worden gemonitord. Deze voortgang betrek ik richting uw Kamer bij de halfjaarlijkse brief over de voortgang in het spoorgoederenvervoer (en de Betuweroute). Ik heb er vertrouwen in dat met dit pakket de ambities van het Regeerakkoord verwezenlijkt kunnen worden en dat de sector in staat is op korte termijn de basis te leggen voor duurzame groei en voor betere inpassing in de leefomgeving.

De Staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat,
S. van Veldhoven-van der Meer