

Vergaderjaar 2023–2024

29 984

Spoor: vervoer- en beheerplan

Nr. 1164

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN INFRASTRUCTUUR EN WATERSTAAT

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 17 oktober 2023

De Europese Commissie (EC) heeft in december 2021 een herzieningsvoorstel gepubliceerd voor de verordening voor het trans-Europese Transport Netwerk (TEN-T). Op mijn verzoek heeft ProRail daarop een uitvoeringstoets uitgevoerd, die in september 2022 met uw Kamer is gedeeld¹. Mede op basis van deze uitvoeringstoets heb ik in mijn brief aan uw Kamer van 31 oktober 2022 een geactualiseerde Nederlandse inzet op het TEN-T dossier met uw Kamer gedeeld². In december 2022 heeft de Transportraad (Raad) zijn positie ten opzichte van het Commissievoorstel vastgesteld. Op basis van deze Raadspositie heb ik ProRail gevraagd om een update van de uitvoeringstoets, de zogeheten impactscan. Met deze brief informeer ik u over de uitkomsten van de impactscan (bijlage 2). Vervolgens geef ik een appreciatie van de bevindingen en informeer ik u wat dit betekent voor de nadere Nederlandse inzet tijdens de reeds gestarte trilogie (onderhandelingen tussen Raad, Europees Parlement (EP) en EC) over het herzieningsvoorstel TEN-T. Daarnaast heeft de Tweede Kamer een motie aangenomen over de opname van de Lelylijn op het uitgebreid kernnetwerk³. Een amendement met dezelfde strekking is door het EP aangenomen. In deze brief zal ik hierover mijn inzet aangeven evenals mijn inzet voor de grensoverschrijdende trajecten Zwolle – Münster en Emmen – Rheine, inclusief de toets van ProRail daarover (bijlage 4). Over beide trajecten heeft het EP ook amendementen aangenomen.

Herziening TEN-T verordening

Met het voorstel voor de herziening van de TEN-T verordening uit 2013 wil de EC het vervoer in de EU groener maken door onder meer het marktaandeel van spoorvervoer, de korte (zee)vaart en de binnenvaart te

¹ Kamerstuk 29 984, nr. 994.

² Kamerstukken 22 112 en 32 404, nr. 3532.

³ Kamerstuk 35 925 A, nr. 68.

vergroten. Daarnaast moet het voorstel bijdragen aan naadloos en efficiënt vervoer op het TEN-T netwerk en aan het opheffen van knelpunten en ontbrekende schakels in de infrastructuur. Verder is de herziening bedoeld om het TEN-T netwerk beter bestand te maken tegen de negatieve gevolgen van klimaatverandering en rampen. Ook is de herziening bedoeld om de monitoring van de implementatie van het TEN-T netwerk te verbeteren en het uitgetekende TEN-T netwerk (kaartmateriaal) te herzien. Het voorstel voorziet in een stapsgewijze ontwikkeling van het TEN-T netwerk met 2050 als einddatum voor het TEN-T uitgebreid netwerk en met tussentijdse termijnen in 2030 (TEN-T kernnetwerk) en 2040 (TEN-T uitgebreid kernnetwerk). Het herzieningsvoorstel ziet toe op technische eisen per categorie netwerk. In zijn positie zoals vastgesteld op de Transportraad van 5 december jl. heeft de Raad deze eisen afgezwakt ten opzichte van het Commissievoorstel. De eisen voor de drie onderscheiden categorieën zoals vastgesteld door de Raad zijn op hoofdlijnen beschreven in bijlage 5. Hierbij past wel de kanttekening dat de onderhandelingen in de trilogon nog gaande zijn en dat de technische eisen nog kunnen wijzigen. Het herzieningsvoorstel TEN T betreft wettelijk bindende eisen aan de EU-lidstaten om per 2030 / 2040 / 2050 het gedefinieerde kernnetwerk, uitgebreide kernnetwerk en uitgebreide netwerk te laten voldoen aan de afgesproken eisen aan de infrastructuur. Lidstaten kunnen onder voorwaarden ontheffingen aanvragen voor het voldoen aan deze eisen in geval van onvoldoende maatschappelijke kosten-baten verhouding voor specifieke delen van het TEN T netwerk.

Implementatie van de TEN-T verordening kent aanzienlijke baten voor het spoorvervoer en sluit nauw aan bij de Nederlandse inzet voor ontwikkeling van het internationaal spoorgoederenvervoer en ook het internationaal personenvervoer per spoor. Voor het spoorgoederenvervoer geldt dat meer dan 85 procent van de treinen grensoverschrijdend is en de huidige spoorgoederencorridors Rhine – Alpine, North Sea – Mediterranean en North Sea – Baltic essentieel zijn voor de achterlandverbindingen voor de mainports Rotterdam en Amsterdam. De Berlijnverklaring van 21 september 2020⁴ als vervolg op de Rotterdamverklaring van 2016 bevestigt de prioriteiten voor deze spoorgoederencorridors. Hiervoor geldt dat de baten van invoering van de TEN-T vereisten over de gehele achterlandroutes aanzienlijk zijn voor de logistieke sector vanwege de toegenomen capaciteit, bijvoorbeeld vanwege de vereisten rond 740 m treinlengte en 22,5 ton aslasten. Infrastructuur voor spoorgoederenvervoer is een centraal onderdeel van de visie spoorgoederenvervoer die ik momenteel ontwikkel. Ook voor het internationaal personenvervoer zijn de baten van de implementatie van TEN-T aanzienlijk door onder andere de capaciteit en snelheid van het vervoer. De Europese ministersverklaring van 4 juni 2020 bevestigt dit belang⁵. In de strategie over internationaal personenvervoer per spoor die ik momenteel ontwikkel, zal infrastructuurontwikkeling ook als centraal element terugkeren. Mede vanwege deze belangrijke baten te verwachten voor Nederland kijk ik positief kritisch naar de besluitvorming over deze TEN-T voorstellen.

Impactscan door ProRail

Op mijn verzoek heeft ProRail een impactscan gemaakt van de door de Raad vastgestelde algemene oriëntatie van 5 december 2022 over het TEN-T herzieningsvoorstel. Hierbij ontvangt uw Kamer het definitieve

⁴ Zie Kamerbrief 18 december 2020 over voortgang spoorgoederenvervoer. Kamerstuk 29 984, nr. 918.

⁵ Zie Kamerbrief 13 juni 2023 met 3e voortgangsverslag gepresenteerd aan EU transport Ministers. Kamerstuk 21 501-33, nr. 1021.

rapport (bijlage 2). De impactscan geeft antwoord op een zestal vragen. Hieronder schets ik de belangrijkste bevindingen op hoofdlijnen. Voor een nadere toelichting verwijs ik naar de bijlage.

Baten

Voor de baten van de implementatie van TEN-T verwijst ProRail in de impactscan naar de uitvoeringstoets. Uit die analyse bleek dat implementatie aanzienlijke baten met zich meebrengt, zowel wat betreft de bijdrage aan de verbetering van de aansluiting, capaciteit, interoperabiliteit en continuïteit van het (internationale) spoorvervoer als voor de bijdrage aan maatschappelijke doelen (beperking CO₂-uitstoot, bijdrage economie).

Implementatiekosten en financiering

ProRail schat de totale investeringskosten voor Nederland op circa 15,4 miljard euro. In onderstaande tabel is een overzicht gegeven van de analyse van ProRail.

Tabel 1. Schatting ProRail implementatiekosten TEN-T (euro)

TEN-T criterium	Kernnetwerk 2030	Uitgebreid kernnetwerk 2040	Uitgebreid netwerk 2050
ERTMS	<i>Op aparte tafel lenW-ProRail</i>		
Elektrificatie	0	0	1,7 mld
Aslast 22,5 ton	1,2 mld	0,6 mld	0,6 mld
Goederen: 100 km/uur (2040)	0,4 mld	0,4 mld	n.v.t.
Reizigers: 160 km/uur (2040)	-	8,5 mld	n.v.t.
Goederen: 740 m lange treinen	1,0 mld	0,6 mld	0,4 mld
P400 (2040)	< 0,01 mld	< 0,01 mld	n.v.t.
Lelylijn	<i>Afhankelijk van tracé en inpassingen</i>		
Totaal (cumulatief)	> 2,6 mld	> 10,1 mld	> 2,7 mld

Daarvan is 2,6 miljard euro benodigd voor de implementatie tot 2030 (de meeste eisen op het kernnetwerk). Tot 2040 is additioneel circa 10,1 miljard euro benodigd (enkele eisen op het kernnetwerk en het uitgebreid kernnetwerk) en tot 2050 additioneel 2,7 miljard euro (het uitgebreide netwerk). De kosten voor ERTMS en de Lelylijn zijn hierin niet meegenomen. Het betreft investeringskosten, dus geen kosten voor EOV (exploitatie, onderhoud en vervanging). Daarmee is ook geen rekening gehouden met de kosten als gevolg van het laten rijden van meer treinen zoals omgevingseffecten, baanstabieliteit, milieueffecten, stikstof, kwarts, aanpassingen aan stations, energievoorziening etc. In de impactscan wijst ProRail erop dat de mogelijkheid tot Europese financiering zeer beperkt is. Voor de resterende periode 2023–2027 van de Europese meerjarenbegroting is voor infrastructuur (spoor, water en weg) maximaal 3 miljard euro beschikbaar voor de 27 EU-lidstaten. Over de budgetten van na 2027 (start nieuwe Europese meerjarenbegroting) is nog niets bekend.

Kaarten

ProRail is kritisch over opname van een deel van de lijnen op de TEN-T kaarten en adviseert om deze lijnen te verwijderen van de kaarten of af te waarderen. Voor het goederennetwerk gaat dat bijvoorbeeld om spoorlijnen die niet ingericht zijn voor goederentreinen, en/of waar het rijden van goederentreinen niet is toegestaan. Ook gaat het om spoorlijnen waar geen goederentreinen (meer) rijden en ook niet meer voorzien zijn, bijvoorbeeld Leeuwarden – Harlingen. Voor het kernnetwerk voor reizigers adviseert ProRail bijvoorbeeld om alleen die lijnen te handhaven waar internationale treinen rijden en waar daadwerkelijk 160 km/uur gehaald kan worden. Ook adviseert ProRail om lijnen met een regionale functie te verwijderen uit het uitgebreide netwerk, met name in Noord-Holland en Noord-Nederland, vanwege beperkingen in mogelijkheden van flexibel regionaal maatwerk, dan wel functionele differentiatie.

Ontheffingen

Het herzieningsvoorstel biedt ruimte voor het aanvragen van ontheffingen voor bepaalde eisen op bepaalde baanvakken. De administratieve kosten van ontheffingen worden door ProRail geschat op minimaal € 100.000,- per ontheffing, per TEN-T-eis en per baanvak (tussen twee dienstregelmokoppunten), vanwege de verplichte rapportages zoals een MKBA op Europees niveau en afstemming met buurlanden en coördinatoren van de corridor.

Appreciatie impactscan en Nederlandse inzet

Het belang van de ontwikkeling van het internationaal spoorvervoer (zowel goederenvervoer als personenvervoer) is mede bepalend voor een positieve inzet van Nederland voor de realisatie van het TEN-T netwerk in Nederland en op Europees niveau. Het TEN-T netwerk zal de noodzakelijke infrastructurele capaciteit voor internationaal maar ook nationaal spoorvervoer aanzienlijk versterken. De TEN-T verordening is in dit kader het belangrijkste Europese instrument om afspraken te maken over deze gewenste infrastructuurontwikkeling. Besluitvorming in Europees verband over de TEN-T zal aanzienlijke inspanning vergen bij de realisatie. Gezien de grote belangen van Nederland bij implementatie van de TEN-T in Europa is mijn algemene lijn (1) niet verder verzwaren van de eisen aan het TEN-T netwerk, (2) niet of zeer beperkt inzetten op ontheffingen voor de TEN-T vereisten en (3) niet of zo weinig mogelijk afwaarderen van de Nederlandse kaarten van de TEN-T. Hieronder ga ik in op een aantal bijzondere onderwerpen in dit kader.

Na afloop van deze besluitvorming zal een implementatieplan worden opgesteld voor de realisatie van TEN-T per 2030, 2040 en 2050, waarbij prioriteiten zullen worden gesteld en waarbij ook wordt aangegeven hoe met de aanzienlijke financiële uitdagingen om te gaan.

De ProRail impactscan laat zien dat de TEN-T herziening, ondanks de door Raad in december 2022 vastgestelde lagere TEN-T vereisten ten opzichte van het oorspronkelijke Commissievoorstel, aanzienlijke investeringen in het spoordomein zullen vergen. Dit betekent in ieder geval voor de Nederlandse inzet in de laatste fase van de onderhandelingen dat de door de Raad vastgestelde TEN-T vereisten niet kunnen worden verzwakt. Verlaging van de TEN-T vereisten in die situaties waar het kan lijkt, gelet op het ambitieniveau van het EP, in deze fase van de onderhandelingen moeilijk haalbaar, maar zal door mij in ieder geval worden onderzocht. Belangrijk daarbij is met name een mogelijke uitzondering voor de 160 km/uur eis voor de baanvakken die intensief door zowel het personen-

als het goederenvervoer worden gebruikt. In die gevallen is de investering voor 160 km/uur bijzonder hoog.

Gelet op de enorme investeringen die de 160 km/uur eis in Nederland met zich meebrengt en die in Nederland nauwelijks meerwaarde opleveren, wil ik de Nederlandse TEN-T kaart op dit punt als volgt wijzigen. Ik zal ik mij inzetten om die trajecten waar op grond van de positie van de Raad de 160 km/uur eis geldt, maar waarop geen internationaal reizigersvervoer plaatsvindt af te waarderen naar het uitgebreid netwerk. Daarmee vervalt de eis van 160 km/uur en de daarbij horende investeringen. Het gaat daarbij om de trajecten Den Haag-Rotterdam, Rotterdam-Utrecht en Utrecht-Amersfoort. Verder zal ik mij inzetten om op het traject waar wel internationaal reizigersvervoer en ook intensief spoorgoederenvervoer plaatsvindt en waar op grond van de positie van de Raad de 160 km/uur eis geldt, een ontheffing voor te bereiden. Het gaat daarbij om het traject Amsterdam – Amersfoort – Deventer – Duitse grens. Met de ontheffing zou de 160 km/uur eis ook voor dit traject niet gelden. Ten aanzien van de eis van elektrificatie wil ik onderzoeken of voor die delen van het uitgebreide netwerk waar geen sprake is van doorgaande internationale diensten ook andere duurzame oplossingen zoals waterstof of batterij-treinen een alternatief kunnen zijn voor elektrificatie.

Zoals ik in mijn brief van 31 oktober 2022 aan uw Kamer heb gemeld, is de huidige Nederlandse inzet gericht op een beperkte aanpassing van het Nederlandse TEN-T netwerk ten opzichte van het huidige TEN-T netwerk zoals vastgesteld in 2013 met de huidige TEN-T verordening. De ProRail impactscan geeft mij in algemene geen zin reden om hiervan af te wijken. Dit geldt ook voor de regionale lijnen in Noord-Nederland en Noord-Holland, mede omdat voor een groot deel al voldaan wordt aan de TEN-T eisen per 2050 van ERTMS en elektrificatie.

Mijn inzet is om zo beperkt mogelijk gebuikt te maken van ontheffingen om daarmee de prestaties van het TEN-T netwerk in Nederland zo consistent mogelijk te houden. De bepaling in de algemene oriëntatie van de Raad om voor die lijnen van het uitgebreide netwerk waar vrijwel alleen personenvervoer plaatsvindt de vereisten te matigen tot alleen ERTMS en elektrificatie leidt tot een lagere opgave. Afhankelijk van de afronding van de besluitvorming over TEN-T verwacht ik dat Nederland voor bepaalde baanvakken mogelijk gerichte ontheffingen zal moeten aanvragen voor o.a. de combinatie van vereiste snelheid en aslasten. De (lokale) bodemgesteldheid (vragen rond baanstabielheid) is hierbij een belangrijke factor.

Specifiek wil ik naar aanleiding van de impactscan mij voor de volgende lijnen nog als volgt inzetten:

- Den Haag – Rotterdam, Rotterdam – Utrecht, Utrecht – Amersfoort (als kernnetwerk reizigers opgenomen in algemene oriëntatie Raad): Op deze lijnen rijden geen internationale treinen en zal in de praktijk geen 160 km/uur gereden kunnen worden. Ik zet daarom in op opname in het uitgebreide netwerk voor reizigers in plaats van in het kernnetwerk, tenzij de onderhandelingen resulteren in een flexibilisering van de 160 km/uur eis;
- Amsterdam – Amersfoort – Deventer – Duitse grens (als kernnetwerk reizigers opgenomen in algemene oriëntatie Raad): Op deze lijnen rijden wel internationale treinen, maar zal in de praktijk ook geen 160 km/uur gereden kunnen worden. Ik tref daarom voorbereidingen voor een ontheffingsaanvraag van de 160 km/uur vereiste, tenzij de onderhandelingen resulteren in een flexibilisering van de 160 km/uur eis;
- Groningen – Eemshaven (niet opgenomen in TEN-T netwerk in algemene oriëntatie Raad):

Opname in het uitgebreide netwerk voor goederen, gezien de wens van de sector en het gebruik voor militaire mobiliteit;

- Elst-Deventer
(als uitgebreid netwerk opgenomen in algemene oriëntatie Raad):
Opname in het uitgebreide kernnetwerk, vanwege belang van aansluitende verbinding Betuweroute naar grensovergang Bentheim (zie ook brief 31 oktober 2022).

Wat betreft de drie verbindingen die als amendementen door het EP zijn aangenomen is mijn inzet als volgt:

- Lelylijn Amsterdam – Groningen – Bremen – Hamburg
(het EP-amendement stelt toevoeging aan het uitgebreid kernnetwerk voor):
Opwaarderen van het uitgebreide netwerk naar het uitgebreide kernnetwerk, zoals ik onlangs uw Kamer heb geïnformeerd⁶.
- Zwolle – Munster
(het EP-amendement stelt toevoeging aan het uitgebreid netwerk voor):
Toevoegen aan het uitgebreide netwerk ten behoeve van reizigersvervoer; voor het baanvak Enschede-grens voorzie ik met bestaande afspraken reeds aan de realisatie van de TEN-T-eisen te kunnen voldoen.
- Emmen – Rheine:
(het EP-amendement stelt toevoeging aan het uitgebreid netwerk voor):
Niet toevoegen aan het uitgebreide netwerk. Ik verwacht dat deze internationale verbinding regionaal van groot belang zal zijn maar niet voor (doorgaande) treindiensten naar verder gelegen stations. Implementatiekosten ten gevolge van opwaarderen van de Lelylijn Amsterdam – Groningen – Bremen – Hamburg en toevoegen van Zwolle – Münster zijn niet opgenomen in de tabel met kostenschattingen (tabel 1).

Zoals gemeld is de Nederlandse inzet gericht op een beperkte aanpassing van het Nederlandse TEN-T netwerk ten opzichte van het huidige TEN-T netwerk zoals vastgesteld in 2013 met de huidige TEN-T verordening. De impactscan van ProRail geeft mij geen aanleiding hiervan af te wijken.

Vervolg

De komende maanden staan in het teken van de trilogie. Ik zal uw Kamer te zijner tijd over de uitkomsten informeren. Parallel werk ik aan een implementatieplan, inclusief financieringsmogelijkheden. De ProRail impactscan maakt helder dat er een aanzienlijke financiële opgave bestaat bij implementatie van de TEN-T verordening per 2030/2040/2050 die nu onvoldoende gedekt is. Door in te zetten op reducties van de TEN-T eisen waar het kan en op een gerichte en gefaseerde implementatie en door waar mogelijk gebruik te maken van Europese medefinanciering kan de financiële opgave worden verkleind, maar zal er een aanzienlijke financiële opgave resteren. Daarom is het van belang dat het toekomstige kabinet deze opgave ook betreft bij het vormgeven van de langjarige investeringsagenda voor de spoorweginfrastructuur.

Ik vertrouw erop uw Kamer hiermee voldoende te hebben geïnformeerd.

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

⁶ Kamerstuk 36 200 A, nr. 73.