



Ministerie van Infrastructuur
en Waterstaat

Beleidsagenda Goederenvervoer



oktober 2025



Inhoud



1 Goederenvervoer en leveringszekerheid



2 Multimodaal



3 Veerkracht



4 Digitaal



5 Duurzaam en leefbaar



6 Financiële paragraaf





Inleiding

Leveringszekerheid van goederen is van vitaal belang voor de stabiliteit van de Nederlandse economie en samenleving. Het is essentieel dat goederen op tijd, betrouwbaar en onder de juiste omstandigheden geleverd worden. Van consumentenproducten tot medicijnen en van bouwmaterialen tot de aanvoer van grondstoffen voor de industrie, een betrouwbare en efficiënte goederenstroom vormt de basis voor het functioneren van veel bedrijven en voorzieningen. En ook voor de burger is het van belang dat goederen op tijd in de winkel liggen en dat pakketjes veilig en binnen redelijke tijd aan huis afgeleverd worden. Achter die betrouwbare en efficiënte goederenstroom gaat een – soms uiterst complexe – logistieke keten schuil, van lokaal tot intercontinentaal.

De afgelopen jaren is zichtbaar geworden hoe kwetsbaar de leveringszekerheid kan zijn. In Nederland, als logistiek knooppunt van Europa, is de vraag naar een veerkrachtig en toekomstbestendig goederenvervoersysteem groter dan ooit. Zoals aangekondigd in het regeerprogramma richt deze agenda zich op het goederenvervoer waarbij de integrale aanpak van leveringszekerheid centraal staat. Met deze aanpak draagt het ministerie bij aan de filebestrijding en aan de energietransitie.

Deze agenda omhelst alle modaliteiten: weg, water, spoor, buisleidingen, zee- en luchtvracht en de knooppunten om die modaliteiten aaneen te schakelen. Hierbij wordt – conform de Mobiliteitsvisie – uitgegaan van de juiste modaliteit op de juiste plaats en tijd. Goede netwerkaansluitingen en verbindingen op nationale, Europese en internationale transportcorridors zijn daarbij van essentieel belang om de schakelfuncties van onze zee- en luchthavens veilig te stellen en te versterken. De Beleidsagenda behelst een aanpak voor de komende vijf jaar. Tegelijkertijd zijn er veel uitdagingen voor de lange termijn, die in deze agenda zullen worden geadresseerd.

In de *kamerbrief hoofdlijnen herijking goederenvervoeragenda*¹ is aangekondigd dat de stap gemaakt wordt van mobiliteitsgericht-beleid naar bereikbaarheids-beleid. Met de focus op bereikbaarheid wordt niet de verplaatsing zelf, maar het doel van de verplaatsing van goederen centraal gesteld. Goederenvervoer staat daarmee ten dienste van maatschappelijke en economische functies. Oftewel de mate waarin consumenten, bedrijven en instellingen in staat zijn om de door hen gewenste goederen binnen bepaalde tijd, kosten en moeite te kunnen ontvangen en/of leveren.

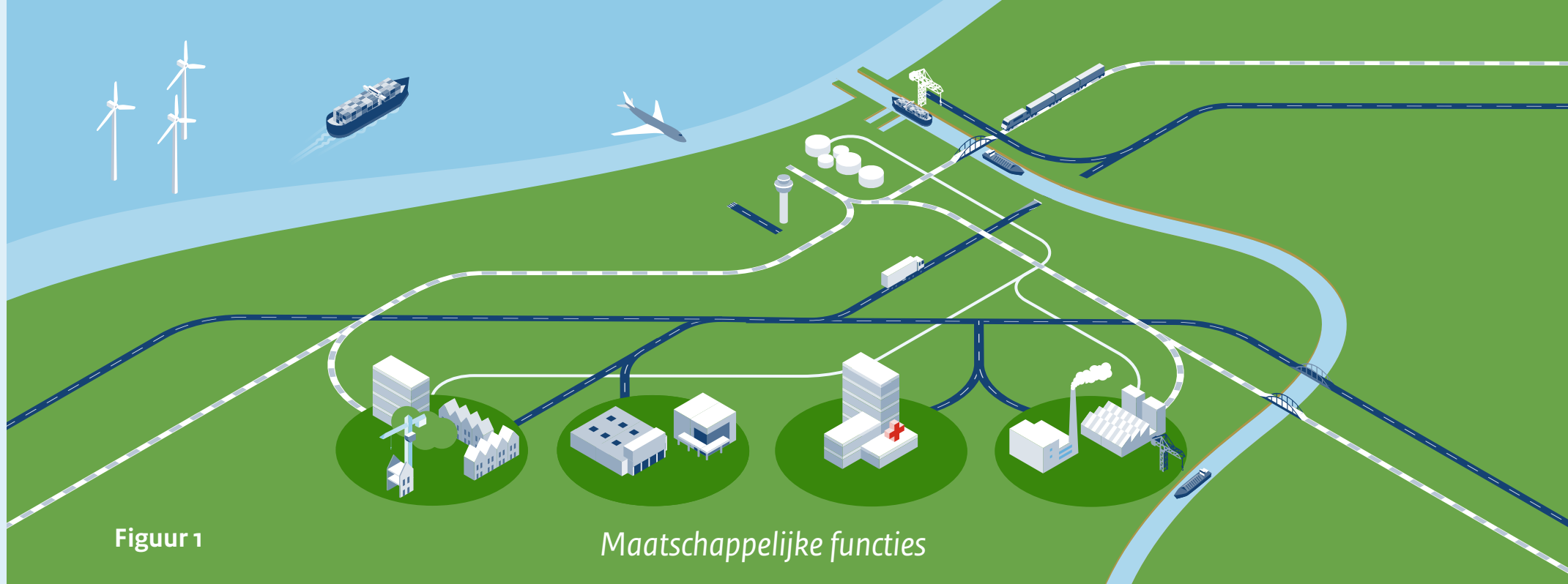
In deze agenda wordt eerst het belang van goederenvervoer beschreven. Daarna wordt ingegaan op de uitdagingen voor het goederenvervoer, de complexiteit van het goederenvervoersysteem en de invulling van het begrip leveringszekerheid. Vervolgens worden de eerder aangekondigde prioriteiten: 1) Multimodaal, 2) Veerkracht 3) Digitaal en 4) Duurzaam en leefbaar goederenvervoer verder uitgewerkt. Tot slot volgt een financiële paragraaf.

¹ Kamerstuk 34244, nr. 10, d.d. 20 maart 2024.

1

Goederenvervoer en leveringszekerheid





Figuur 1

Maatschappelijke functies

1.1 Het belang van goederenvervoer

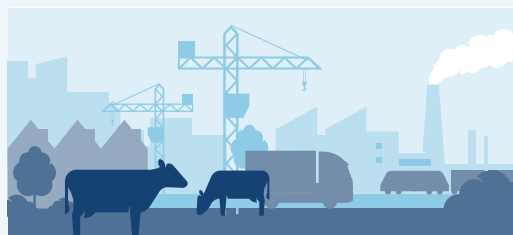
Goederenvervoer is van cruciaal belang voor de Nederlandse economie en samenleving. Ten eerste zorgt goederenvervoer ervoor dat grondstoffen, halffabricaten en (eind-) producten op de juiste plaats en tijd beschikbaar zijn om maatschappelijke en economische functies draaiende te houden. Denk hierbij aan de aanvoer van materialen en halffabricaten, die verwerkt worden in onze Nederlandse industrie of verhandeld worden via Nederlandse handelsbedrijven en vervolgens afgevoerd worden naar (eind-) gebruikers. Of aan goederen zoals medicijnen, voedsel, energiedragers en bouwmaterialen die benodigd zijn voor belangrijke maatschappelijke voorzieningen zoals ziekenhuizen, supermarkten, energiecentrales en het bouwen van woningen.

Daarnaast is goederenvervoer essentieel voor de export van producten. Het vestigingsklimaat in Nederland is aantrekkelijk mede dankzij een efficiënt en goed ontwikkeld netwerk van wegen, spoorwegen, binnenvaart, zeevaart, luchtvaart en buisleidingen, dat aangesloten is op Europese en internationale transportcorridors. Nederland is een belangrijk economisch knooppunt binnen Europa en speelt een sleutelrol in internationale logistiek. Goederenvervoer levert nog altijd een grote bijdrage aan het economisch verdienvermogen van Nederland: 14,3 procent van ons BNP.² In figuur 1 is het belang en de complexiteit van het goederenvervoersysteem illustratief weergegeven, dit geeft een beeld van het goederenvervoer maar is geen complete weergave van het hele goederenvervoernetwerk in Nederland.

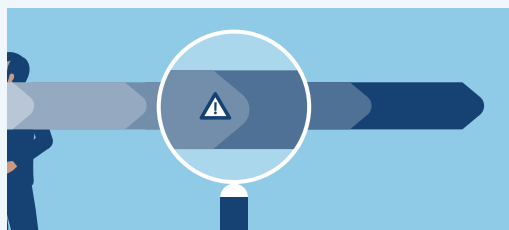
² BCI, Waarde van ketenregie en SCM voor de Nederlandse economie, Den Haag, 2023. In 2022 bedroeg de totale toegevoegde waarde € 123 mrd. (14,3% van het bnp).

1.2 Uitdagingen

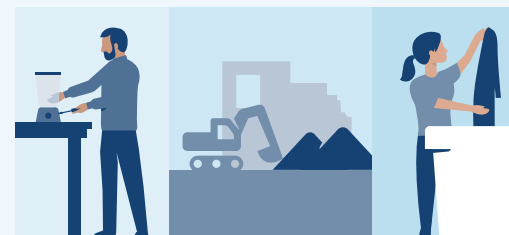
Het goederenvervoersysteem staat onder druk. Goederenvervoer en logistiek heeft immers de afgelopen jaren – bovenop de al bestaande uitdagingen – te maken gekregen met nieuwe uitdagingen en ontwikkelingen. Deze uitdagingen zijn in figuur 2 samengevat en hier beknopt beschreven:



Schaarse ruimte



Verstoringen



Circulaire economie



Energietransitie en laadinfrastructuur



Reductie van emissies



Strategische autonomie



Menselijke factor

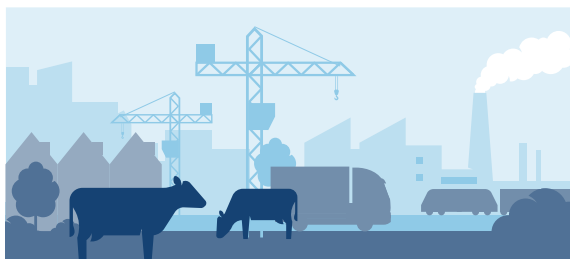


Effect op leefomgeving en maatschappelijk draagvlak



Groeiende vraag naar mobiliteit

Figuur 2



Schaarse ruimte

De ruimte in Nederland is beperkt en wordt vaak door meerdere functies geclaimd zoals voor woningbouw, bedrijventerreinen, natuurgebieden, waterberging en -veiligheid of energie-infrastructuur. Niet alleen vanwege de beperkte fysieke ruimte, maar ook door de stikstofproblematiek is het uitbreiden van het infrastructurele netwerk steeds lastiger. Dit betekent dat het optimaal benutten van het bestaande netwerk belangrijker wordt. Met het toenemende belang van militaire mobiliteit wordt deze uitdaging alleen maar groter.



Verstoringen

Het logistieke systeem krijgt regelmatig te maken met (technische) verstoringen en capaciteits-tekorten. De oorzaak van een verstoring kan extern

zijn, zoals door klimaatverandering, conflict of een cyberaanval, maar ook intern, zoals door een onderhoudsprobleem, slijtage of een menselijke fout. Bovendien is Nederland als open samenleving gericht op internationale samenwerking en handel, en vanwege onze rol als logistieke spil binnen de NAVO, kwetsbaar voor dreigingen van buitenaf. Dit betekent dat bijvoorbeeld het versterken van de fysieke en digitale weerbaarheid van de infrastructuur in belang toeneemt.



Circulaire economie

In een circulaire economie worden spullen die nu nog als afval worden gezien, hergebruikt. Zo hebben we minder of geen nieuwe grondstoffen uit de aarde nodig. Daarom wil het kabinet dat de economie in 2050 volledig circulair is. In het Nationaal Programma Circulaire Economie (NPCE) zijn 4 strategieën genoemd om deze ambitie te behalen: grondstoffengebruik verminderen, grondstoffen substitutie, levensduurverlenging en hoogwaardige verwerking. Logistiek speelt hierbij een essentiële rol. Dit gaat niet gepaard met veranderende goederenstromen van grondstoffen en producten, voor de binnenvaart wordt er bijvoorbeeld een toename van 56 miljoen ton

circulaire goederen in 2030 naar 82 miljoen ton circulaire goederen in 2040 verwacht³. Daarnaast zal ook het goederenvervoer zelf circulair moeten worden. Dit heeft bijvoorbeeld effect op de aanleg en het onderhoud van infrastructuur.



Energietransitie en laadinfrastructuur

De energietransitie brengt nieuwe uitdagingen voor het goederenvervoer met zich mee. De komst van (waterstofrijke) energiedragers zorgen voor een verwachte toename van het benodigde goederenvervoer. Hiervoor hebben modaliteiten voldoende capaciteit nodig, ook voor het vervoer van gevaarlijke stoffen. Hierbij kunnen buisleidingen een grote rol gaan spelen. Voldoende laadinfrastructuur en het oplossen van netcongestie is hierbij ook een belangrijke factor.

³ Panteia, Effecten van circulaire goederenstromen op de vaarwegen, 2022.



Reductie van emissies

Uiterlijk in 2050 wil Nederland klimaatneutraal zijn. Om dit doel te halen dient er in 2030 55% reductie van CO₂-uitstoot gerealiseerd te zijn. Niet alleen de CO₂-uitstoot dient teruggedrongen te worden, ook andere schadelijke emissies zoals stikstof en fijnstof moeten worden verminderd. Dit vraagt om duurzame voer-, vaar- en vliegtuigen, maar ook om de beschikbaarheid van voldoende alternatieve brandstoffen, laadinfrastructuur en multimodale vervoersoplossingen.



Strategische autonomie

De veranderende geopolitieke situatie vraagt om meer open strategische autonomie op Europees en nationaal niveau. Het behouden en beschermen van sterktes en het verminderen van risicovolle strategische afhankelijkheden is van cruciaal belang. Dit kan grote invloed hebben

op de goederenstromen en vitale sectoren in Europa, doordat bijvoorbeeld actiever gestuurd wordt op meer productie in Europa, een grotere differentiatie in de herkomst van goederen, partnerschap met (andere) landen of het instellen van importtarieven (bijvoorbeeld als tegenreactie).



Menselijke factor

Het personeelstekort en tekort aan uit- en instromende studenten in de logistieke sector is groot. De arbeidsmarktspanning blijft de komende jaren hoog, de vraag naar personeel is naar verwachting hoger dan het aanbod. De marges in de vervoerssector zijn klein en de onderlinge concurrentie is groot. Maar de menselijke factor is een bredere uitdaging. Om innovatie en transitie mogelijk te maken naar bijvoorbeeld autonoom rijden of het gebruik van digitale mogelijkheden is gedragsverandering nodig. Onder andere bijscholing speelt hierbij een cruciale rol.

Effect op leefomgeving en maatschappelijk draagvlak

Goederenvervoer gaat vaak gepaard met effecten op de leefomgeving van mens en dier. Het gaat hier om horizonvervuiling, geluids- en trillingenoverlast, luchtvervuiling en (zorgen over) veiligheidsrisico's.



Deze effecten kunnen zorgen voor minder maatschappelijk draagvlak. Ook het toenemende aantal distributiecentra, inmiddels meer dan 600, en de verspreiding daarvan over het land wordt niet altijd positief gewaardeerd.



Groeiende vraag naar mobiliteit

Goederenvervoer en personenvervoer maken gebruik van dezelfde netwerken (met name weg en spoor). Als de bevolking groeit en onze economie groeit, stijgt de vraag naar vervoer in Nederland. Dit brengt extra uitdagingen met zich mee. Denk bijvoorbeeld aan het ontstaan van meer files, drukte op het spoor of veiligheid op het water.



1.3 Het goederenvervoersysteem en de rol van de overheid

Goederenvervoer gaat verder dan alleen het verplaatsen van producten van A naar B. Het is een complex systeem dat bestaat uit verschillende, met elkaar verbonden markten die elk hun eigen rol spelen.

Goederenmarkt

De goederenmarkt is de plek waar vraag naar en aanbod van goederen samenkomen. Vraag en aanbod zijn geografisch gespreid. Dit betekent dat de locatie van producenten (leveranciers) en consumenten (afnemers) vaak niet hetzelfde is. Om de vraag naar goederen en het aanbod van deze goederen bij elkaar te kunnen brengen is vervoer nodig. Hier ontstaat dus de vraag naar vervoer. De spreiding varieert van lokale leveringen (bijvoorbeeld een bedrijf om de hoek) tot internationale leveringen (zoals ijzererts uit Brazilië). De dynamiek van deze markt is groot, omdat bedrijven zich voortdurend aanpassen aan nationale en internationale trends in vraag en aanbod.

De rol van de overheid

Deze markt is in grote mate ‘privaat’, wat betekent dat bedrijven het grootste deel van de tussen hen te vervoeren volumes bepalen. De overheid stelt kaders voor de markt en handhaaft. Daarnaast beschikt de overheid over instrumenten voor ruimtelijke ordening en vestigingsbeleid, waarmee de afstanden waarover goederen verplaatst moeten worden, beïnvloed kunnen worden.

Vervoersmarkt

De vervoersmarkt is de plaats waar vraag naar vervoer samenkomt met het aanbod van logistieke dienstverleners. Leveranciers of afnemers kiezen diensten op basis van de prijs en de kwaliteit die vervoerders kunnen bieden, en bepalen welke (combinatie van) vervoersmodaliteit (bijvoorbeeld

vrachtwagen, trein, schip, bus, vliegtuig) het beste past bij hun behoefte en bestemming.

De rol van de overheid

Net als de goederenmarkt is de vervoersmarkt ook vooral ‘privaat’ van aard, waarbij de overheid het kader bepaalt. Marktpartijen maken binnen deze kaders (economische) keuzes, die gezamenlijk zorgen voor het vervoer van A naar B. Dit benadrukt het belang van samenwerking binnen de gehele logistieke keten. Van producenten en verladers tot logistiek dienstverleners, terminals en vervoerders: zij zijn allemaal cruciale onderdelen van het logistieke systeem. De overheid heeft invloed op deze markt door bijvoorbeeld subsidies te verstrekken voor bepaalde modaliteiten, zoals spoorvervoer of binnenvaart, of door heffingen in te voeren om minder duurzame modaliteiten te ontmoedigen. Het is daarbij de taak van de overheid om een level playing field te bewaken.

Verkeersmarkt

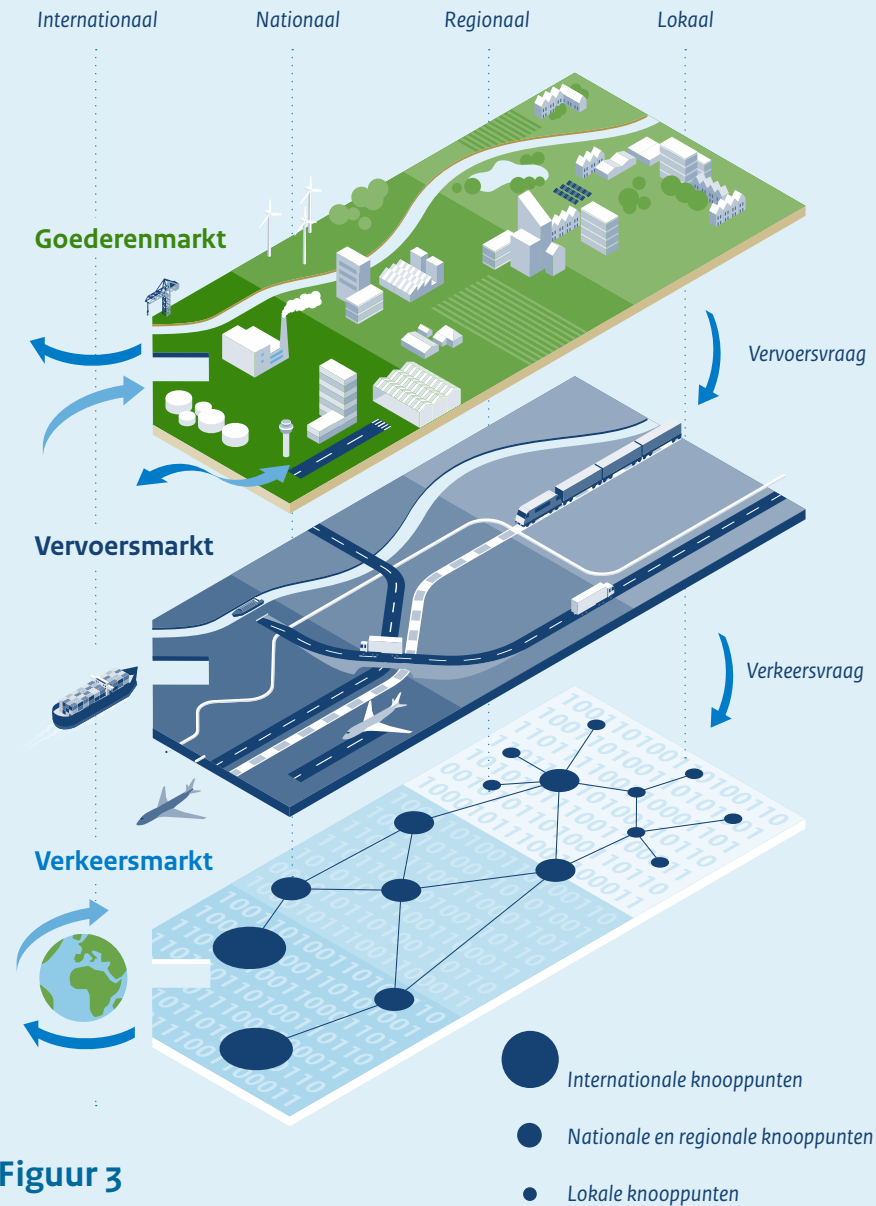
In de verkeersmarkt draait het om de verkeerssystemen: de voorzieningen die nodig zijn om het vervoer met de gekozen modaliteit daadwerkelijk mogelijk te maken. Dit komt fysiek tot uitdrukking in verkeer over onze netwerken en het overladen van goederen op terminals. Het gaat om voorzieningen zoals infrastructuur (wegen, spoorwegen, waterwegen), knooppunten (zoals havens en vliegvelden) en de vervoermiddelen zelf (vrachtwagens, treinen, schepen, vliegtuigen). Feitelijk bestaat deze markt uit een veelheid aan verkeerssystemen en daarmee verbonden deelmarkten: voor elke voorziening één.

De rol van de overheid

De overheid speelt een cruciale rol in deze (deel-) markt (-en), vooral door te zorgen voor voldoende capaciteit op de infrastructuur, zowel nationaal als internationaal maar ook door een wettelijk kader te ontwikkelen gericht op capaciteit, kwaliteit en voldoende veiligheid. Het investeren in, aanleggen en onderhouden van infrastructuur is een taak van de overheid. Dit betekent bijvoorbeeld investeren in wegen, spoorlijnen, zeehavens en sluizen, maar ook het borgen van ruimte voor buisleiding (-stroken), het beheren van venstertijden in steden, het instellen van zero-emissie zones en het reguleren van de openingstijden van sluizen. Ook het vergroten van de robuustheid/weerbaarheid van de infrastructuur en het verminderen van kwetsbaarheden hoort hier thuis. Internationaal zorgt de overheid voor kaders, zoals luchtvaartverdragen en technische specificaties voor interoperabiliteit, die bepalen hoe verschillende vervoersmodaliteiten over grenzen heen kunnen opereren. De overheid bepaalt voorts de mate waarin de kosten van de infrastructuur worden doorberekend aan gebruikers, zoals de tolheffing, de sluisgelden en de vergoeding voor spoorgebruik. Tenslotte stelt de overheid (EU-) eisen aan de veilige afwikkeling van verkeer en de weerbaarheid en (cyber-) veiligheid van de modaliteiten.

Het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat is verantwoordelijk voor de hoofdinfrastructuur, terwijl andere overheden, zoals provincies en gemeenten, zorgen voor regionale en lokale infrastructuur en de verbindingen met de hoofdnetwerken. Samenwerking met decentrale overheden is hierbij essentieel. Deze samenwerking is bestendigd in bijvoorbeeld de bestuurlijke overleggen in het kader van het Meerjarenprogramma Infrastructuur, Ruimte en Transport (MIRT).

De afgelopen jaren lag de focus van het beleid van het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat vooral op de verkeers- en vervoersmarkten. De inzet was om het verkeer dat de vervoersbehoefte met zich meebracht, zo goed mogelijk te faciliteren door de aanpak van knelpunten in de fysieke



Figuur 3



infrastructuur. In deze aanpak werd ook de modaliteitskeuze beïnvloed door modal shift te stimuleren. Met het vraagstuk van leveringszekerheid en de eerder genoemde uitdagingen is het noodzakelijk dat ook de goederenmarkt goed wordt meegenomen binnen de beleidsfocus door te kijken naar waar welke bedrijvigheid zich vestigt.

Om leveringszekerheid te waarborgen is het niet voldoende om enkel te kijken naar de fysieke infrastructuur en de vervoerskeuze. Een belangrijke factor die van invloed is op de vraag naar goederenvervoer, is de ruimtelijke ordening, en in het bijzonder waar bedrijven zich vestigen (en in samenhang met woningbouw hoe winkelgebieden aldaar bevoorraad kunnen worden). De keuze van de locatie van bedrijven bepaalt namelijk hoeveel en welke vormen van vervoer er nodig zijn: hoeveel goederen vervoerd moeten worden (in volume) en over welke afstanden (in kilometers). Daarom is het van essentieel belang dat ruimtelijke ordening en economisch vestigingsbeleid goed worden afgestemd op het goederenvervoerbeleid. Tegelijkertijd beïnvloedt omgekeerd het infrastructuurbeleid het vestigingsbeleid van bedrijven en daarmee de goederenmarkt.

Goederenvervoerbeleid vereist daarom meer samenwerking tussen verschillende ministeries, zoals het Ministerie van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening (VRO), het Ministerie van Economische Zaken (EZ), en het Ministerie van Klimaat en Groene Groei (KGG). Dit vraagt om een integrale benadering waarbij goederenvervoer goed is verankerd in beleidsdocumenten zoals de Nota Ruimte en de Ruimtelijk-Economische Visie.

Vanwege het vaak internationale karakter van goederenvervoer is samenwerking op Europees en internationaal niveau ook van groot belang. Dit gaat verder dan alleen het realiseren van de Trans-Europese Netwerken Transport. Het omvat ook het vaststellen van gemeenschappelijke regels voor het goederenvervoer en belangrijke internationale afspraken, zoals die binnen de IMO (International Maritime Organization) en de ICAO (International Civil Aviation Organization).

Het vervullen van de overheidsrollen kan niet zonder goed overleg met de marktpartijen op de hiervoor onderscheiden markten van het goederenvervoersysteem. Tezamen vormen zij logistieke ketens. Daarom hecht het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat veel waarde aan een goede samenwerking met deze partijen. In de beleidsevaluatie multimodaal goederenvervoer, die in de volgende paragraaf verder wordt toegelicht, wordt gesteld dat meer samenwerking met de logistieke keten een belangrijke randvoorwaarde is om het goederenvervoerbeleid effectief uit te voeren. In deze samenwerking zou het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat een regierol moeten oppakken en sterker als 'spelverdeler' kunnen optreden. Het ministerie ziet deze Beleidsagenda als startpunt voor een verdere verbetering van de samenwerking met de logistieke keten waarbij het ministerie graag op korte termijn concrete afspraken maakt over wat de rol van de overheid is en waar juist een opgave voor de logistieke keten ligt.



1.4 Resultaten Goederenvervoeragenda 2019

Afgelopen jaar heeft het ministerie een evaluatie van het multimodale goederenvervoerbeleid sinds 2019 laten uitvoeren. Op digitaal gebied zijn initiatieven gestart binnen het Nationaal Groeifondsproject Digitale Infrastructuur Logistiek (DIL). De eerste onderdelen van de basis data-infrastructuur voor informatie-uitwisseling zijn ontwikkeld in 2023, en de implementatie van de EU-regelgeving voor papierloos transport (eFTI) staat gepland voor 2027. Het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat (IenW) werkt ook aan de European Maritime Single Window Environment (EMSWe) voor efficiëntere informatie-uitwisseling.

Voor integrale goederencorridors heeft IenW samengewerkt met regio's en bedrijfsleven om goederenstromen te bundelen en multimodale diensten te ontwikkelen, zoals in de goederenvervoercorridors Zuid, Oost en Zuidoost. Er zijn stappen gezet voor realisatiepacten en internationale samenwerkingen, zoals met Vlaanderen en het Delta Rhine Corridor-project. De modal shift-subsidieregeling is ingevoerd om 3.000 TEU's per dag van de weg te halen. Deze subsidieregeling is succesvol geweest: dit aantal is ruimschoots behaald. Ook worden oplossingen ontwikkeld voor knelpunten bij verladers voor modal shift naar water en spoor. Per prioriteit wordt in de volgende hoofdstukken verder uiteengezet wat er de afgelopen jaren bereikt is.

De Topsector Logistiek speelt een sleutelrol in het ontwikkelen en implementeren van innovatieve oplossingen voor uitdagingen in de logistieke keten zoals het verminderen van CO₂-uitstoot, het verbeteren van de digitalisering, en het bevorderen van multimodaliteit. Dit wordt gedaan door middel van onderzoek, het ontwikkelen van nieuwe technologieën en het uitvoeren van pilotprojecten.

Uit de evaluatie van het goederenvervoerbeleid blijkt ook een aantal verbeterpunten voor dit beleid. Hierbij gaat het onder andere om een stevigere samenwerking met de logistieke keten. Daarbij dient specifiek aandacht te zijn voor een gedeeld narratief over de maatschappelijke opgave. Daarnaast ligt er een kans in het verbeteren van de monitoring en evaluatie op basis van geoperationaliseerde doelen. Tot slot is het cruciaal om de rolverdeling tussen het ministerie marktpartijen en mede-overheden te verduidelijken en de interne samenwerking en afstemming tussen departementen en binnen IenW te versterken om consistent beleid te kunnen voeren. Met deze Beleidsagenda zet het ministerie stappen om de verbeterpunten te adresseren.

1.5 Samenhang met andere beleidsinitiatieven

Naast deze Beleidsagenda Goederenvervoer werkt het ministerie aan andere beleidstrajecten, zoals het Toekomstperspectief Automobilititeit, het Toekomstbeeld Spoorgoederenvervoer, trajecten gericht op het vergroten van de weerbaarheid, de ontwikkeling van het Bereikbaarheidspeil (Mobiliteitsvisie) en de Havennota. Deze agenda werkt door op het, in de Mobiliteitsvisie 2050, centraal gestelde bereikbaarheidsbeleid. Transport is geen doel op zich. Met de focus op bereikbaarheid wordt niet de verplaatsing zelf, maar het doel van de verplaatsing van goederen centraal gesteld. Dit goederenvervoer staat daarmee ten dienste van maatschappelijke en economische functies, waarvan de ruimtelijke spreiding in de Nota Ruimte wordt geadresseerd.

De Beleidsagenda Goederenvervoer geeft een overzicht van de inzet op het brede multimodale goederenvervoer voor de komende vijf jaar, op deze manier wordt de samenhang tussen de verschillende trajecten weergegeven. In deelvisies, zoals het Toekomstperspectief Automobilititeit, het Toekomstbeeld Spoorgoederenvervoer en de Toekomstvisie Binnenvaart, wordt het unimodale perspectief verder uitgewerkt.





1.6 Visie op de toekomst: leveringszekerheid centraal

Vervoer van goederen (en mensen) zal altijd nodig zijn voor het functioneren van onze maatschappij. Mobiliteit is – net als voedsel, water en energie – een fundamentele bouwsteen. Door technologische, maatschappelijke en (geo-) politieke ontwikkelingen verandert de aard en functie van mobiliteit, maar niet de positie voor het functioneren van onze maatschappij. Goederenvervoer zal daarom in de komende decennia qua technologie veranderen (elektrisch, digitaal, autonoom), qua impact op de leefomgeving verbeteren (klimaatneutraal in 2050) en qua geografische scope selectiever worden (nabijheid, strategische autonomie).

In het kabinetsstandpunt ‘Bereikbaarheid op Peil’ op de Mobiliteitsvisie is aangekondigd om ook voor goederenvervoer een indicator te ontwikkelen voor een bereikbaarheidspeil. Op basis van beschikbare data en datakoppelingen wordt gezocht naar een zinvolle operationalisering van leveringszekerheid. Op die manier kan scherper onderbouwd worden wat dit betekent voor de afwegingen die gemaakt moeten worden en de opgaven waarvoor we staan. Dit is geen eenvoudige taak. In het goederenvervoer gaat het namelijk niet alleen om het vervoer van een product van leverancier naar afnemer, maar ook om de levering van grondstoffen en halffabricaten om het product te kunnen assembleren. Dit betekent dat logistieke ketens vaak complex zijn, over nationale grenzen heen gaan en zich daardoor deels buiten de invloedssfeer van de nationale overheid bevinden. Voor de levering van voedsel is het bijvoorbeeld ook belangrijk dat de invoer van cacao goed verloopt en de daarmee voortgebrachte voedingsmiddelen tijdig in de winkelschappen liggen.

Er wordt momenteel verkend of het haalbaar is om indicatoren te ontwikkelen die kwetsbaarheden in de goederenvervoernetwerken in beeld kunnen brengen. Hierbij gaat het bijvoorbeeld om knelpunten in de doorstroming, de impact daarvan te identificeren en de mogelijkheden van alternatieven te verkennen. De ontwikkeling van deze indicator gaat zeker nog enkele maanden duren: medio 2026 zijn de eerste resultaten te verwachten.

Ondertussen ontwikkelt het goederenvervoerbeleid zich wel door. In de eerder genoemde *kamerbrief hoofdlijnen herijking goederenvervoeragenda* zijn vier prioriteiten voor het beleid benoemd: 1) Multimodaal, 2) Veerkracht, 3) Digitaal en 4) Duurzaam en Leefbaar Goederenvervoer. Elke prioriteit draagt bij aan de leveringszekerheid van goederen. In de recente evaluatie van het multimodaal goederenvervoer beleid wordt geconcludeerd dat de prioriteiten en hoofdlijnen goed passen in het huidige tijdsgewricht. In deze agenda wordt dan ook voortgebouwd op deze prioriteiten.

In onderstaand schema is bij elke prioriteit aangegeven op welke manier de prioriteit bijdraagt aan leveringszekerheid. Daarbij wordt geduid of de prioriteit meer gaat over ‘de juiste modaliteit’ of over ‘de juiste plaats en tijd’. In de volgende hoofdstukken worden deze prioriteiten verder uitgewerkt. De benoemde maatregelen worden de komende tijd verder geconcretiseerd en parallel hieraan wordt de monitoring ontwikkeld.



Leveringszekerheid

Goederen zijn op de juiste plaats en tijd beschikbaar voor economische en maatschappelijke functies.

De juiste modaliteit

Duurzaam en leefbaar

Klimaatneutraal goederenvervoer in 2050, met minimale veiligheidsrisico's en een beperkt effect op de leefomgeving.

Blijven inzetten op elektrificatie, het gebruik van hernieuwbare energiedragers en het terugdringen van geluid- en trillingshinder en veilig vervoer van gevaarlijke stoffen.

Daarnaast zetten we in op:

1. De keuze voor duurzame en veilige modaliteiten stimuleren
2. Verankeren in ruimtelijk beleid
3. Efficiënt omgaan met goederenstromen

Multimodaal

Inzetten op de kracht van elke modaliteit om de capaciteit van het goederenvervoernetwerk beter te benutten.

1. Belemmeringen wegnemen zodat het goederenvervoer beter multimodaal benut wordt
2. Inzetten op de kracht van elke modaliteit
3. Focus op corridors (grote vervoersstromen)
4. Door ontwikkelen van realisatiepacten
5. Buisleidingennetwerk voor nieuwe goederenstromen

De juiste plaats en tijd

Digitaal

In 2030 zorgt gebruik van de Basis Data Infrastructuur (BDI) door overheden en bedrijven voor aantoonbaar efficiënter en betrouwbaarder goederenvervoer.

1. Overheden met een rol in de goederenvervoerketen zijn in staat logistieke data elektronisch te raadplegen in de systemen van bedrijven
2. De digitale volwassenheid van de bedrijven in logistiek en goederenvervoer vergroten
3. Het programma Digitale Infrastructuur Logistiek (DIL) afronden en bestendigen
4. De leerlingen aan de Rijksoverheid zijn gecertificeerd (eCMR)
5. De interoperabiliteit tussen de Nederlandse en Europese digitale infrastructuur borgen

Veerkracht

Betrouwbare levering van goederen, zelfs als er onverwachte gebeurtenissen optreden.

1. Kwetsbaarheden in kaart brengen
2. Vaststellen hoe je kwetsbaarheden kunt verminderen:
 - Tijdens verstoringen
 - Door het versterken van de robuustheid van het infrastructuursysteem
 - Door het vergroten van het herstel- en adaptief vermogen van de sectoren
3. Verkennen welk (aanvullend) instrumentarium er nodig is

Figuur 4

1.7 Speerpunten

In de volgende hoofdstukken worden de prioriteiten 1) Multimodaal, 2) Veerkracht, 3) Digitaal en 4) Duurzaam en Leefbaar nader uitgewerkt. Naast deze prioriteiten wordt er in het komend jaar gewerkt aan de volgende drie overkoepelende speerpunten:



Gezamenlijke aanpak met de logistieke keten

Goederenvervoer is sterk afhankelijk van de markt en de overheid heeft voornamelijk een faciliterende rol. In elk van de prioriteiten binnen de Beleidsagenda zitten onderdelen die in gezamenlijkheid met de keten opgepakt kunnen worden. Het ministerie zet daarom in op een intensieve samenwerking met partijen uit de logistieke keten. Een goed voorbeeld is een gezamenlijke aanpak ter versterking van de bereikbaarheid van de Rotterdamse haven en afhandeling containerstromen om drukte op de wegen te verminderen. Daarnaast wordt verkend of en in welke vorm de Topsector Logistiek na 2026 gecontinueerd kan worden.



Verminderen van belemmeringen

Om optimaal gebruik te maken van de bestaande infrastructuur is het belangrijk om knelpunten, naast instandhouding van infrastructuur, op te lossen. Dit kunnen knelpunten zijn in bijvoorbeeld wet- en regelgeving, imago van verschillende transportmodaliteiten, innovatie, bureaucratische lasten, administratieve procedures of samenwerking. De afgelopen jaren zijn veel van deze knelpunten al in kaart gebracht. Deze worden opgepakt, gezamenlijk met partijen uit de logistieke keten of mede-overheden. Hierin dienen nog wel keuzes gemaakt te worden, deze keuzes zijn aan een volgend kabinet.



Gebiedsgerichte focus en corridors

Een belangrijk aandachtspunt binnen het goederenvervoerbeleid blijven de MIRT-goederenvervoercorridors Oost, Zuidoost en Zuid. Over deze corridors worden de grote volumes vervoerd en zijn daarmee nationaal en internationaal belangrijke transportaders. Een voortzetting van de samenwerking met corridorpartijen is belangrijk om een integrale aanpak, gericht op onder andere multimodaal goederenvervoer, veerkracht, digitalisering en duurzaamheid / leefbaarheid, te waarborgen. Op deze corridors zetten we in op realisatiepacten voor de multimodale knooppunten en proberen zo regio's te stimuleren 'hands-on' aan de slag te gaan met beleid voor goederenvervoer langs de lijnen van deze Beleidsagenda.



2

Multimodaal



2.1 Wat is de opgave?

De bestaande infrastructuur is leidend, fysieke ruimte is immers schaars en door de stikstofproblematiek zijn nieuwe infrastructuurprojecten gecompliceerd. Dit betekent dat het belangrijk is om deze infrastructuur zo goed mogelijk te onderhouden en te benutten, door bijvoorbeeld verschillende modaliteiten goed in te richten en zo efficiënt mogelijk te gebruiken en combineren. Dit is nodig als we in Nederland de leveringszekerheid willen waarborgen. De beperkte ruimte en grote vraag maakt immers dat elke modaliteit nodig is om de benodigde goederen te vervoeren. Sommige routes kunnen druk zijn. Door in te zetten op de juiste modaliteit kan de druk op deze routes verminderen. Mogelijk kan dit de kosten voor instandhouding verlagen. Dit zorgt voor een meer evenwichtige verdeling van het verkeer over het gehele goederenvervoernetwerk.

Uitgangspunt hierbij is inzetten op de kracht van elke modaliteit. Spoor, weg, binnenvaart, buisleidingen, luchtvaart en zeevaart, elke modaliteit heeft specifieke voordelen afhankelijk van de aard van de goederen en de afstand die moet worden afgelegd. Vrachtwagens zijn bijvoorbeeld flexibel voor kortere afstanden en kleinere hoeveelheden en producten die snel geleverd moeten worden. Luchtvaart voorziet in de behoefte naar vervoer van producten die hoogwaardig en/of tijd kritisch zijn zoals chipmachines of versproducten. Binnenvaart is meer geschikt voor het vervoer van grote volumes bulkgoederen over rivieren en kanalen en spoorgoederenvervoer voor vervoer over langere afstanden. En buisleidingen kunnen zeer grote volumes (gevaarlijke) gassen en vloeistoffen tussen vaste industriële locaties vervoeren. Er wordt gestreefd naar een zo optimaal mogelijke verdeling van het goederenvervoer over de verschillende modaliteiten. In de toekomst kunnen ook drones van betekenis worden.



De nieuwe focus op leveringszekerheid werkt ook hierin door. De nadruk binnen het multimodaal goederenvervoerbeleid komt niet enkel te liggen op het faciliteren van de vraag naar vervoer, maar op de vraag naar goederen. Dit betekent dat naast de focus op corridors (de grote vervoersstromen), ook meer gekeken gaat worden naar de aansluiting op de corridors en het vervoer van benodigde goederen voor specifieke maatschappelijke en economische functies in een regio. Dit gebeurt in lijn met de 'elke regio telt'-gedachte in de Mobiliteitsvisie.



2.2 Wat doen we al?

De huidige focus ligt op bereikbaarheid en de impact van modal shift op de CO₂-uitstoot, zoals bepaald in de Goederenvervoeragenda uit 2019. De bedoeling was om transporten van de weg naar spoor en water te verplaatsen met als doel een betere verdeling van goederenvervoer over de verschillende transportmodaliteiten. Het is gebleken dat de wegen vaak overbelast zijn, terwijl spoor- en vaarwegen nog capaciteit hebben om in een groter deel van de behoefte aan goederenvervoer te voorzien.

Om dit te realiseren:

- Zijn stimuleringsinstrumenten ontwikkeld, zoals een subsidieregeling van weg naar water en spoor voor verladers en een subsidieregeling voor havenvoorzieningen.
- Is er een pragmatische knelpuntenaanpak ontwikkeld waarin belemmeringen in bijvoorbeeld wet- en regelgeving, perceptie van verschillende transportmodaliteiten, innovatie, bureaucratische lasten, administratieve procedures of samenwerking gezamenlijk aangepakt worden.
- Zijn regionaal opererende logistieke makelaars ingezet om het aanbod van vervoersdiensten bij spoor en binnenvaart bij verladers met een vervoersbehoefte onder de aandacht te brengen. Deze maatregelen lopen nog tot eind 2025 door.
- Het oorspronkelijke doel, de permanente verplaatsing van 750.000 TEU van weg naar water en spoor in 2027 ten opzichte van 2023, lijkt te worden gehaald. Hierdoor worden vele tonkilometers over de weg voorkomen en de groei van vrachtverkeer over de weg op de goederenvervoercorridors beperkt.

Naast modal shift-maatregelen wordt er gewerkt aan een corridorprogramma. Nationale en internationale corridors vormen de multimodale levensaders van onze Nederlandse economie. Samen met mede-overheden en het bedrijfsleven wordt er gewerkt aan betrouwbare, robuuste, duurzame en veilige goederenvervoercorridors die de samenleving voorzien van de noodzakelijke goederen en mondiale afzetmarkten bereikbaar maken. In dit programma wordt met regionale partners in zogenoemde 'realisatiepacten' gewerkt aan concrete maatregelen op de multimodale knooppunten van het transportnetwerk.



2.3 Wat willen we en hoe bereiken we dat?

Inzetten op de kracht van elke modaliteit om de capaciteit van het goederenvervoernetwerk beter te benutten. Dit bereiken we door:

Belemmeringen weg te nemen zodat het goederenvervoersysteem beter multimodaal benut wordt

- Om het volledige potentieel van het bestaande infrastructuurnetwerk te benutten met minimale impact op de leefomgeving, moeten belemmeringen worden opgelost. Veel van deze belemmeringen zijn al in kaart gebracht, zoals bijvoorbeeld in de verkenningen rondom de bereikbaarheid van de Rotterdamse haven. Het ministerie ontwikkelt een aanpak om deze verder te verminderen, waaronder het verkennen van noodzakelijke aanpassingen in regelgeving.
- Voor een optimale benutting van alle modaliteiten is een gelijk speelveld essentieel. Het ministerie prioriteert de grootste knelpunten en neemt gerichte maatregelen om deze aan te pakken.
- Alle partijen in de logistieke keten worden uitgedaagd om gezamenlijk meer multimodaal vervoer te realiseren. Hierbij stimuleert het ministerie zowel generieke als specifieke afspraken over de benutting van modaliteiten.

In te zetten op de kracht van elke modaliteit

- De modaliteitskeuze is aan de markt, maar het ministerie maakt het aantrekkelijk om in te zetten op de juiste modaliteit. De deelvisies zoals het Toekomstbeeld Spoorgoederenvervoer en het Toekomstperspectief Automobilititeit geven meer gedetailleerd aan hoe hierop ingezet wordt.
- Beter benutten van het spoor- en binnenvaartproduct. De komende jaren worden diverse infrastructurele verbeteringen gerealiseerd die bijdragen aan een sterk binnenvaart- en spoorgoederennetwerk. Voorbeelden zijn de aanleg en optimalisatie van Sluis II Wilhelminakanaal en investeringen die gedaan worden in het kader van het Programma Hoogfrequent Spoor, om 740 meter lange treinen te faciliteren en de Betuweroute aan te sluiten op het Duitse spoorwegnet op de grensovergang Zevenaar-Emmerich, het zogenoemde Derde Spoor.
- Het ministerie werkt aan verdere harmonisatie van Europese en internationale regels en afspraken over wegvervoer, zodat het voor vervoerders duidelijk is aan welke eisen ze moeten voldoen en die zoveel mogelijk gelijk zijn over de grenzen heen.
- Het huidige Modal Shift stimuleringsprogramma loopt nog tot eind 2025. Voor 2026 en 2027 is € 9 miljoen beschikbaar gesteld om dit programma voort te zetten. Voor het beter benutten van modaliteiten is € 42 miljoen beschikbaar gesteld voor 2026, 2027 en 2028.



Te focussen op corridors

- De goederenvervoercorridors blijven het focuspunt binnen het multimodale goederenvervoerbeleid. Met mede-overheden en het bedrijfsleven (zee/binnenhavens, terminals, verladers, vervoerders en logistieke dienstverleners) blijft het ministerie samenwerken op doorontwikkeling van de multimodale verbindingen en de multimodale knooppunten (realisatiepacten) op de corridors. Hierin is ook aandacht voor de effecten op de leefomgeving. Komende jaren wordt ingezet op het uitvoeren van diverse projecten waarover tijdens de Bestuurlijke Overleggen MIRT GVC afspraken zijn gemaakt. Daarbij wordt ook gekeken naar een betere aansluiting bij de regionale samenwerkingsvormen waar RWS aan deelneemt.
- De Corridor Noordoost Nederland (CNO) is een initiatief van de noordelijke provincies en de provincie Utrecht. Deze provincies zetten zo in hun regio's in op het stimuleren van het multimodaal vervoer van de kleinschaligere goederenstromen buiten de corridors. Op verzoek van de provincies kijkt het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat mee met dit initiatief. Hierbij kijkt het ministerie ook naar de aansluiting van de CNO via de multimodale knooppunten op de landelijke GVC-corridors.
- De nationale goederenvervoercorridors sluiten aan op Europese TEN-T corridors. De herziene TEN-T verordening draagt bij aan grensoverschrijdende en Europese samenwerking als cruciaal instrument voor een goed functionerend multimodaal goederenvervoersysteem in Nederland.
- Ook zal worden gewerkt aan een goede aansluiting op het Europese en internationale netwerk van transportcorridors, gezien het grote belang daarvan voor het behoud van onze mainport-functies ten behoeve van verdienvermogen en leveringszekerheid voor Nederland. Dit gebeurt onder andere via onze inzet binnen het Europese Global Gateway initiatief.

De realisatiepacten door te ontwikkelen

- Multimodale knooppunten zijn van groot belang binnen het corridor-programma. Samen met mede-overheden en andere regionale logistieke partners wordt op deze multimodale knooppunten gewerkt aan efficiënter en duurzamer multimodaal goederenvervoer, de zogenoemde 'realisatiepacten'.
- Momenteel zijn er realisatiepacten in Rotterdam, Tilburg en Venlo. In de maak zijn pacten voor Amsterdam, Moerdijk, Zeeland, Sittard-Geleen, Nijmegen en Tiel. Het ministerie ziet de realisatiepacten als kans om het goederenvervoer op multimodale knooppunten zo duurzaam en efficiënt mogelijk in te richten. Hierbij wordt ook specifiek gekeken naar regionale (economische) kansen en uitdagingen. Voor de realisatiepacten is voor 2026, 2027 en 2028 € 20 miljoen beschikbaar.
- Bekeken wordt of voor grote concentraties multimodaal goederenvervoer buiten de corridors op termijn ook een gebiedsgerichte aanpak gewenst en mogelijk is.



Buisleidingen mogelijk te maken voor nieuwe goederenstromen

- Zoals benoemd in het Beleidskader buisleidingen (Kamerstuk 26018, nr. 18) positioneert het ministerie buisleidingen als integraal onderdeel van het goederenvervoersysteem. De rol van het Rijk is daarbij faciliterend en kaderstellend; buisleidingen zijn in beginsel in private handen. Voor toekomstige investeringen in buisleidingen houdt de overheid de gereserveerde ruimte, de buisleidingstroken, vrij en ziet hierop toe door middel van monitoring, toezicht en handhaving.
- IenW, KGG en VRO zorgen vanuit het Programma Energie Hoofdstructuur dat er ruimte blijft voor nieuwe buisleidingen. IenW is daarbij het ruimtelijk coördinerend ministerie voor buisleidingstroken. De overheid kijkt op welke manier transport door buisleidingen gestimuleerd kan worden en waar kansen liggen voor toekomstbestendige aanleg en beheer van buisleidingen.
- Het ministerie werkt samen met andere departementen en de Gasunie aan de waterstofbackbone en het project Delta Rhine Corridor om fossiele brandstoffen te vervangen door andere energiedragers zoals waterstof in de energietransitie. Dit project moet ook gaan voorzien in de verplaatsing van CO₂ naar opslagmogelijkheden.
- De behoefte van de chemische industrie aan (het vervoer van) gasvormige en vloeibare stoffen zal verder onderzocht worden. Op deze wijze wordt inzichtelijk hoe het vervoer van (gevaarlijke) stoffen zich in de toekomst ontwikkelt en wat de behoefte is voor eventueel buisleidingenvervoer. Dit is van belang voor de verdere ontwikkeling van industrieclusters, havens en de energietransitie.
- Daarnaast kijkt de overheid naar kansen voor innovatie voor meervoudig gebruik en hergebruik van buisleidingen. Transport door buisleidingen moet veilig zijn en de ruimte voor buisleidingstroken moet gewaarborgd blijven.

De mogelijkheden van regionaal / lokaal vervoer per (elektrische) fiets of 'light electric vehicles' te verkennen

- Het regionale / lokale goederenvervoer is over het algemeen kleinschalig en geografisch nogal versnipperd qua herkomst en bestemming. Vaak gaat het hierbij om vervoersstromen die aansluiten op (inter)nationale stromen, zoals transport van distributiecentrum naar een winkel of het pakketje dat bij mensen thuis wordt afgeleverd.
- In de logistieke ketens zijn kleine vrachtwagens en bestelbussen hiervoor voor de hand liggende vervoermiddelen.
- Regionale en lokale overheden, maar ook ondernemers zoeken – mede ingegeven door het instellen van zero-emissiezones – hiervoor alternatieven.
- In de markt zijn al voorbeelden van partijen die de (bak-) fiets, al dan niet elektrisch aangedreven, inzetten of gebruikmaken van andere vormen van 'light electric vehicles' (lichte elektrische voertuigen).
- Het ministerie wil samen met partners bezien hoe deze aanvullingen op het goederenvervoersysteem nieuwe kansen kunnen bieden en in hoeverre er een (regie-) rol is weggelegd voor het Rijk. Aandachtspunten hierbij zijn de ruimte die dit type voertuigen innemen op de weg en wat dit betekent voor de verkeersveiligheid.

2.4 Innovatie en vraagstukken voor de toekomst

Door middel van innovatie kan het goederenvervoersysteem beter benut worden. Er zitten opties in het beter benutten van afzonderlijke modaliteiten, bijvoorbeeld autonoom varen. Een ander voorbeeld is de Super-Eco Combi (SEC), een extra lange vrachtwagen, die in staat is om twee keer twee TEUs te vervoeren. Met geld vanuit de terugsluis van de vrachtwagenheffing wordt onderzocht of het veilig is om de SEC toe te laten op delen van de Nederlandse weg en zo ja, onder welke voorwaarden. Daarnaast is er aandacht voor sociale innovatie, de realisatie van multimodaal transport gaat vaak gepaard met een andere manier van samenwerking in een logistieke keten. Onder andere de Topsector Logistiek, maar ook de programma's voor de Goederenvervoercorridors houden zich hier mee bezig.

Daarnaast zijn er enkele vragen voor de toekomst. Deze vraagstukken spelen zich enerzijds af op het nog beter benutten van de bestaande capaciteit. Door bijvoorbeeld het goederenvervoer buiten de spits te laten plaatsvinden of het beter op elkaar aansluiten van bestaande transportmodaliteiten. Daarnaast spelen er ook nog vragen met betrekking tot onze internationale positie. Welke positie willen we bijvoorbeeld als Nederland innemen op de lange termijn in de internationale goederenvervoercorridors? Welk soort goederenvervoer wil Nederland wel (of niet) faciliteren? En waar zit de grootste toegevoegde waarde? Ook liggen er nog kansen in innovatie en verdere ontwikkeling van modaliteiten zoals buisleidingen en de inzet van drones.



3

Veerkracht



3.1 Wat is de opgave?

We zijn gewend dat goederen normaal gesproken op tijd geleverd worden, maar bij verstoringen, zoals een (tijdelijke) beperking in de beschikbaarheid van infrastructuur, natuurrampen of geopolitieke conflicten, is die levering niet altijd gegarandeerd. Het kan dan moeilijker zijn om goederen op tijd op de juiste plek te krijgen. Veerkracht is belangrijk om ervoor te zorgen dat de levering van goederen betrouwbaar blijft, zelfs als er onverwachte gebeurtenissen optreden.

Veerkracht betekent het vermogen om kwetsbaarheden te verminderen, de impact van externe verstoringen op te vangen en sneller daarop te kunnen reageren en herstellen. Verstoringen, van allerlei soorten, komen vaker voor. De oorzaak van een verstoring kan extern zijn, zoals door klimaatverandering, conflict of een cyberaanval, maar ook intern, zoals door een onderhoudsprobleem, slijtage of een menselijke fout. Tegelijkertijd is er de komende jaren ook groei van het goederenvervoer te verwachten gecombineerd met een schaarste aan (fysieke) ruimte en personeel, wat deze problematiek versterkt. Om de levering van goederen zeker te stellen, moet de veerkracht van het vervoerssysteem vergroot worden. Dit houdt in dat de infrastructuur robuust ingericht is en het goederenvervoer flexibel alternatieven kan inschakelen. Dat wil zeggen dat het goederenvervoer bijvoorbeeld gemakkelijk kan verschuiven van modaliteit wanneer dat nodig is.

Aangezien niet alle verstoringen te voorkomen zijn, is het ook van belang er voor te zorgen dat er instrumentarium is om snel te kunnen reageren en eventueel sturen wanneer er een crisis is. Tenslotte is het van belang in te zetten op het vergroten van het herstel- en adaptief vermogen van de logistieke keten, zodat de gevolgen van verstoringen zo klein mogelijk blijven.

3.2 Wat doen we al?

Veerkracht is als nieuwe prioriteit aangekondigd in de hoofdlijnen van de goederenvervoeragenda (maart 2024). Het 'wat doen we al' is daarom minder gestructureerd dan bij de overige prioriteiten. Op dit moment wordt ingezet op:

- De Aanpak Vitaal om de verstoring van vitale processen te voorkomen en veerkracht te verhogen. Vitale infrastructuur is het geheel aan processen, diensten en aanbieders die essentieel zijn voor de Nederlandse samenleving. De uitval, verstoring of manipulatie hiervan zou grote gevolgen hebben voor de Nederlandse economie, maatschappij, en zelfs nationale veiligheid. De vakdepartementen zijn verantwoordelijk voor hun eigen processen. Onder het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat vallen er meerdere, zoals bijvoorbeeld het vitale proces rondom scheepvaartafwikkeling.
- Om de robuustheid van de infrastructuur te vergroten is er veel onderzoek uitgevoerd voor het in kaart brengen van de knelpunten ten gevolge van vaker voorkomende weersextremen (zgn. stresstesten). Dit doet het ministerie elke 6 jaar en rapporteert middels een Uitvoeringsagenda aan de Kamer. Omdat de vaarwegen niet ophouden bij de grens en Nederland als complexe rivierendelta afhankelijk is van waterafvoeren bovenstrooms, agendeert het ministerie dit onderwerp ook internationaal en roept op tot internationale kennisdeling.
- Binnen de Topsector Logistiek is het vergroten van de veerkracht één van de drie hoofddoelen. Er wordt bijvoorbeeld onderzoek gedaan naar ketenafhankelijkheden en in samenwerking met het bedrijfsleven gewerkt aan het beter in kaart brengen en verkleinen van kwetsbaarheden.

3.3 Wat willen we en hoe bereiken we dat?

Binnen de prioriteit veerkracht wil het ministerie een betrouwbare levering van goederen borgen, zelfs als er onverwachte gebeurtenissen optreden. Dit bereiken we door:

Kwetsbaarheden in kaart te brengen

- Het ministerie wil inzicht verkrijgen in de robuustheid van het goederenvervoersysteem door onder andere de ontwikkeling van een bereikbaarheidspeil voor goederenvervoer in het kader van de Mobiliteitsvisie.
- Er wordt verkend of het mogelijk is om een netwerkvisie voor het gehele goederenvervoersysteem te ontwikkelen met aandacht voor de categorisering van de infrastructuur. Dit moet inzicht geven in welke netwerken dragend zijn voor goederenvervoer, zoals bijvoorbeeld de netwerkcategorisering van het Toekomstperspectief Automobilititeit (TAM).
- De voorgenomen Wet Weerbaarheid Kritieke Entiteiten (Wwke) en de voorgenomen Cyberbeveiligingswet (Cbw) zetten de Europese Richtlijnen,



(de Critical Entities Resilience Directive, CER, en de Network- and Information Security Directive, NIS2), om in nationale wetgeving met als doel de fysieke en digitale weerbaarheid te versterken tegen dreigingen.

- Voor de Wwke geldt dat partijen door de vakminister, in dit geval het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat, aangewezen kunnen worden als kritieke entiteit indien zij essentiële diensten verlenen die vallen onder de wet. Hiertoe wordt door het ministerie een analyse en beoordeling gedaan die in ieder geval toetst op een cruciaal belang van de desbetreffende partij op de instandhouding van vitale maatschappelijke functies, vitale economische activiteiten, volksgezondheid, openbare en omgevingsveiligheid en milieu. De Minister van Infrastructuur en Waterstaat informeert en wijst deze kritieke entiteiten aan voor onder meer de transport- en maritieme sector op het moment dat de wet in werking treedt⁴.
- Voor de Cbw geldt dat partijen een essentiële of belangrijke entiteit zijn onder de wet indien zij zich in de onder de wet genoemde sectoren bevinden en een bepaalde grootte van de organisatie hebben in werknemers of jaaromzet en balanstotaal⁵. Micro- en kleinbedrijven vallen in principe niet onder de Cbw, mits de vakminister ervoor kiest hen wel aan te wijzen als essentieel of belangrijk indien dit blijkt uit een analyse en beoordeling⁶.
- De beschikbaarheid en kwaliteit van de hoofdnetwerken voor goederenvervoer staat de komende jaren onder druk van de grote instandhoudingsopgave. Voor het hoofdnet van spoor, vaarwegen en wegen wordt inzichtelijk gemaakt wat de meerjarige programmering is en de hinder die dat kan veroorzaken.

⁴ Zie voor meer informatie: <https://www.nctv.nl/onderwerpen/wet-weerbaarheid-kritieke-entiteiten>.

⁵ Zie voor de lijst van sectoren en de criteria van de werknemers of jaaromzet en balanstotaal: <https://www.nctv.nl/onderwerpen/cyberbeveiligingswet/welke-organisaties-vallen-onder-de-cyberbeveiligingswet>.

⁶ Zie voor meer informatie: <https://www.nctv.nl/onderwerpen/cyberbeveiligingswet>.



Vast te stellen hoe we kwetsbaarheden kunnen verminderen

- Versterken van de robuustheid van het infrastructuursysteem door de kwetsbaarheden in de infrastructuur te verminderen. Hiervoor is het eerst noodzakelijk dat in beeld komt wat de grootste kwetsbaarheden zijn en wat eventuele mitigerende maatregelen zijn. Mitigerende maatregelen kunnen bijvoorbeeld het versterken van de infrastructuur zijn, maar ook de beschikbaarheid van voldoende alternatieve routes of het gebruik van alternatieve modaliteiten.
 - Het ministerie draagt zorg voor een Basis Kwaliteitsniveau van de infrastructuur, rekening houdend met het veranderende klimaat en internationale vereisten zoals de TEN-T verordening.
 - Na inwerkingtreding van de Wet Weerbaarheid Kritieke Entiteiten (Wwke) voeren zowel het ministerie als de kritieke entiteiten een verplichte integrale risicobeoordeling (all hazards) uit waarna zij passende beheersmaatregelen treffen om de weerbaarheid te verhogen (zorgplicht). De ILT zal deze beheersmaatregelen toetsen.
 - Er worden onder andere maatregelen in kaart gebracht die de netwerken voor weg, spoor en vaarweg klimaatadaptief maken.
 - Voor vaarwegen gaat het voornamelijk om het toekomstbestendig maken van het rivierengebied (Ruimte voor de Rivier 2.0), waarbij naast waterafvoer en zoetwaterbeschikbaarheid ook de bevaarbaarheid en regionale economische ontwikkeling worden geborgd.
 - Voor spoor gaat het met name over de impact van droogte en hevige regenval op baanstabieleit en de daaruit voortkomende langdurige uitval.
 - Er wordt een nieuw afweegkader en proces ontwikkeld dat overstijgend is aan modaliteiten en regio's voor een beter gedragen prioritering van grote hindervolle projecten, met name gelet op de (economische) belangen van (de klanten van) logistiek en goederenvervoer bij een voorspelbare beschikbaarheid en kwaliteit van de netwerken op corridor niveau. Er wordt, met behulp van de door het ministerie

ontwikkelde cyberweerbaarheidsprogramma's, gewerkt aan meer cyberrobuustheid.

- Tijdens verstoringen. We bereiden ons voor op mogelijke verstoringen in de logistieke keten door te kijken naar manieren om weerbare ketens te borgen in (crisis-)situaties.
- Vergroten van het herstel- en adaptief vermogen van de logistieke keten. Het ministerie ontwikkelt een aanpak met partijen in de logistieke keten om de (economische en maatschappelijke) weerbaarheid te vergroten. Dit omvat onder andere het vergroten van het herstel- en adaptief vermogen van logistieke ketens, zoals al gestart in de Topsector Logistiek.

Te verkennen welk (aanvullend) instrumentarium er nodig is

Veerkracht is nog een relatief nieuw onderwerp. Op basis van het in kaart brengen van kwetsbaarheden (punt 1) en hoe je deze kunt verminderen (punt 2) wordt verkend welk instrumentarium er eventueel benodigd is om de leveringszekerheid te borgen. De verkenning naar dit instrumentarium moet de komende vijf jaar gaan plaatsvinden. Dit doet het ministerie gezamenlijk met infrabeheerders, partijen uit de logistieke keten en het Ministerie van Economische Zaken.

Militaire mobiliteit te verbeteren

- Nederland staat voor een grote weerbaarheidsopgave in het licht van de sterk veranderende geopolitieke situatie. Onderdeel daarvan is de optimalisatie van de militaire mobiliteit. Nederland is een belangrijk doorvoerland voor militair materieel en personeel. Een deel van de Nederlandse hoofdinfrastructuur is daarom ook onderdeel van belangrijke Europese transportcorridors, het TEN-T netwerk. De Europese Commissie presenteert in 2025 een pakket aan maatregelen ten behoeve van de mobiliteit van militair personeel en goederen. Daarnaast is in 2025 een nieuwe call van het *Connecting Europe Facility* door de Commissie gepresenteerd, met o.a. een call op militaire mobiliteit. Hierbij kan specifiek gedacht worden aan investeringen ten aanzien



van het zogenaamde ‘dual-use’ gebruik van het TEN-T netwerk: civiel en militair gebruik van het netwerk. Nederland is voorstander om grensoverschrijdende TEN-T vraagstukken in internationaal verband op te pakken.

- Nederland steunt ‘dual-use’-gebruik van het TEN-T netwerk. Civiel gebruik van het netwerk moet namelijk zo veel mogelijk doorgang vinden op momenten dat grootschalige militaire mobiliteit plaatsvindt, of andere verstoringen op het transportnetwerk gebeuren. De Nederlandse economie en maatschappij moet zo veel als mogelijk doordraaien in ieder denkbaar scenario. De algehele weerbaarheid van het goederenvervoer wordt versterkt door onder andere rekening te houden met militaire en hybride dreigingen. Dit geldt onder andere voor de logistieke rol van de Nederlandse zeehavens, omdat via de zeehavens goederen via de verschillende modaliteiten van en naar de rest van Nederland en Europa gaan. Het onder omstandigheden doordraaien van deze logistieke draaischijf vraagt ook iets van de weerbaarheid en veerkrachtigheid van de logistieke sector zelf.

3.4 Innovatie en vraagstukken voor de toekomst

Innovatie en onderzoek zijn stevig vervlochten met de prioriteit veerkracht. De aandacht voor dit thema is de afgelopen jaren exponentieel gegroeid: er zijn al innovatie- en onderzoekstrajecten gaande. Zo lopen er bij de Topsector Logistiek projecten om de kwetsbaarheden voor het bedrijfsleven in kaart te brengen en wordt onderzoek gedaan naar veerkracht in de logistieke ketens en op goederencorridors.

Er zijn nog veel vraagstukken waar meer inzicht in benodigd is. Bijvoorbeeld:

- Hoe krijgt het ministerie zicht op het benodigde (robuuste) infrastructuur systeem voor de leveringszekerheid van goederen? (Bijvoorbeeld via modelvorming).
- Wil de overheid prioriteren in tijden van crisis of schaarste? En wanneer grijpt de overheid in en welk instrumentarium is hiervoor nodig?
- Het lijkt verstandig om onderzoek te doen naar de wenselijkheid van het verplicht aanhouden / registreren van strategische reserves, zoals in de Verenigde Staten reeds het geval is.
- Hoe gaan we om met buitenlandse inmenging, niet alleen in de havens maar ook in de rest van het goederenvervoersysteem?
- Hoe kom je van beleid op basis van ‘business-as-usual’ (snelheid, doorstroming) naar beleid dat gericht is op beschikbaarheid en voorspelbaarheid (binnen de termen van brede welvaart)?
- Hoe komen we tot diversificatie van internationale toeleveringsketens ten behoeve van het afbouwen van strategische afhankelijkheden? Zijn er mogelijke alternatieve stromen, en wat is het effect hiervan op goederenvervoer?

4

Digitaal



60N



4.1 Wat is de opgave?

Het vervoer van goederen vereist een constante uitwisseling van gegevens tussen de verschillende partijen die betrokken zijn in de logistieke ketens: verladers, vervoerders, terminals, logistiek dienstverleners, infrabeheerders, inspecties, douane, enzovoorts. Een goede uitwisseling van deze gegevens wordt steeds belangrijker om efficiënter, veiliger en betrouwbaarder goederenvervoer mogelijk te maken. Het is dan ook een belangrijke opgave om de gegevensuitwisseling tussen alle betrokken partijen in de logistieke ketens, zowel binnen als buiten Nederland, volledig digitaal te laten plaatsvinden, oftewel “digital by default”.

Twee uitgangspunten zijn belangrijk: datasoevereiniteit en federatief data delen. Dit betekent dat partijen vanuit een eigen verantwoordelijkheid data inwinnen en bijhouden met eigen systemen en platformen, maar ook deze gegevens met elkaar delen conform afspraken over standaarden, kwaliteit, toegang, enzovoorts. Dit zorgt ook voor een gelijk speelveld. Het voorkomt bovendien afhankelijkheden van grote digitale platformen die het eigendom van de data zouden kunnen overnemen.

Het gaat echter niet alleen om de uitwisseling van gegevens binnen de logistieke ketens. Logistiek ondersteunt namelijk allerlei partijen die tezamen opereren in complexe – vaak intercontinentale – ketens van productie en consumptie. Dat betekent dat de digitalisering van het goederenvervoer moet passen in de digitalisering van onze economie en in de digitalisering

van de processen tussen bedrijfsleven en overheid. Het is dan ook de opgave om aansluiting te zoeken bij de Strategie Digitale Economie (Kamerstuk 26643, nr. 1309), de Nederlandse Digitaliseringsstrategie (Kamerstuk 26643, nr. 1366) en de Nederlandse Cybersecuritystrategie (Kamerstuk 26643, nr. 1229). Dit alles moet – juist vanwege het internationale karakter van goederenvervoer – in lijn zijn met initiatieven in internationaal verband (zoals in EU, IMO, ICAO).

Gezien de bestaande digitale infrastructuren en de gebruikte datastandaarden in delen van het logistieke bedrijfsleven is het nodig om systemen meer met elkaar te verbinden. Dit kan niet bereikt worden door simpelweg meer centrale oplossingen te creëren, maar vereist een decentrale aanpak op basis van heldere afspraken en standaarden. Deze aanpak zorgt voor de benodigde interoperabiliteit tussen de systemen, zonder dat er een centrale partij ontstaat die de controle over de gegevens en processen heeft.

Zoals al geschetst onder ‘veerkracht’ is het logistieke systeem kwetsbaar voor externe dreigingen en verstoringen onder meer door statelijke actoren. Ketens – mede ten behoeve van militaire mobiliteit – dienen weerbaar en wendbaar te zijn. Beschikbaarheid van actuele data is daarvoor randvoorwaardelijk wat betekent dat ook de digitale systemen weerbaar moeten zijn. Cybersecurity is dan ook een belangrijke aanverwante opgave.



4.2 Wat doen we al?

In 2018 is de Digitale Transport Strategie geïntroduceerd, zoals later ook benoemd in de Goederenvervoeragenda van 2019. In de tussentijd zijn er diverse initiatieven in gang gezet:

- De Basis Data Infrastructuur (BDI) is ontwikkeld. De BDI is geen centraal IT-systeem of digitale infrastructuur. Het is een stelsel van afspraken voor de logistiek bestaande uit 7 kernprincipes.⁷ Dit afsprakenstelsel kan als basis gebruikt worden voor publieke en private partijen die heldere afspraken willen maken over de wijze waarop zij efficiënt, veilig en vertrouwd met elkaar data willen delen.
- Ter ondersteuning van het BDI-afsprakenstelsel zijn zogenoemde BDI-componenten ontwikkeld. Dit betreft onder andere een referentie-architectuur en specifieke functionaliteiten en subsystemen zoals API's, registers en connectoren. Deze componenten zijn voor iedereen toegankelijk en kunnen gebruikt worden door partijen om hun IT-systemen zoveel mogelijk conform het BDI-afsprakenstelsel in te richten. Het staat partijen uiteraard vrij om hier eigen systemen voor te ontwikkelen of bestaande systemen voor aan te passen.
- Eerste toepassingen van componenten en het conform het afsprakenstelsel inrichten van IT-systemen zijn verkend in port community systemen in zee- en luchthavens en bij de Douane.
- IT-dienstverleners in transport en logistiek zijn gestimuleerd om beschikbare BDI-componenten toe te passen in de digitale producten die zij aanbieden.
- De eerste stappen in het vergroten van de digitale volwassenheid in het bedrijfsleven zijn gezet.
- De implementatie van de Europese verordening voor 'electronic Freight Transport Information' (eFTI) en van de Europese verordening voor de 'European Maritime Single Window environment' (EMSW) is gestart.
- Samen met andere lidstaten is een voorstel ontwikkeld voor een European Digital Infrastructure Consortium (EDIC), dat een begin maakt met de Europese Mobility Data Space.
- Daarnaast lopen er ook nog digitaliseringstrajecten bij de verschillende modaliteiten zoals het Digitaal Stelsel Mobiliteitsdata (actuele 'in car'-reis- en routeinformatie) in het wegvervoer en in het spoorvervoer Rail Connected en het European Rail Traffic Management System (ERTMS).

⁷ Zie: [Kernprincipes - Basis Data Infrastructuur \(BDI\)](#)

4.3 Wat willen we en hoe bereiken we dat?

In 2030 zorgt het gebruik van digitale systemen door overheden en bedrijven voor aantoonbaar efficiënter en betrouwbaarder goederenvervoer. Deze systemen zijn zoveel mogelijk conform het BDI-afsprakenstelsel ingericht. Daartoe wil het ministerie in dat jaar het volgende bereiken hebben:

Overheden en bedrijven met een rol in logistieke ketens zijn in staat om data elektronisch te raadplegen in de systemen van andere betrokken bedrijven.

- De BDI-componenten worden verder ontwikkeld, zodat deze gebruikt kunnen worden:
 - in grote goederenvervoerstromen (vanuit lucht- en zeehavens naar het achterland en vice versa)
 - in de kernprocessen van de verschillende modaliteiten (zoals bijvoorbeeld in multimodale terminals en binnenhavens)
- Daar waar wetgeving aan bedrijven de verplichting oplegt meldingen te doen aan het bevoegd gezag, streeft de overheid naar digitalisering hiervan door hiervoor adequate, BDI-conforme IT-systemen in te richten.
- Daar waar bevoegde overheidsinstanties data van bedrijven in de logistieke keten nodig hebben, met name voor toezicht en handhaving, beziet de overheid in samenspraak met deze bedrijven de mogelijkheden om 'real time' data in de systemen van bedrijven te raadplegen, zodat logistieke processen sneller en efficiënter kunnen verlopen.
- Aansluiting wordt door overheden gezocht bij de ambities van de Nederlandse Digitaliseringsstrategie, namelijk toegankelijke en passende dienstverlening aan burgers en bedrijven, de realisatie van een federatief datastelsel (zoveel mogelijk conform BDI) en een digitaal weerbare en autonome overheid die responsief kan handelen en digitale technologie verantwoord inzet (Kamerstuk 26643, nr. 1261).

De digitale volwassenheid van de bedrijven in logistiek en goederenvervoer vergroten.

- De digitale transformatie in het logistieke bedrijfsleven wordt aangejaagd door middel van het (vervolg op het) programma DIL (zie hierna) en het Platform Digitaal Transport.
- In lijn met de Strategie Digitale Economie van het ministerie van Economische Zaken versnellen van de digitalisering van het midden- en kleinbedrijf in de logistiek (pijler 1 van de Strategie Digitale Economie) in lijn met het BDI-afsprakenstelsel.
- Cybersecurity en AI-toepassing zijn thema's die bijzondere aandacht krijgen.

Het programma Digitale Infrastructuur Logistiek (DIL) wordt afgerond en bestendigd in een structurele samenwerking tussen IenW, de betrokken partijen in DIL en andere relevante stakeholders.

- Waarborgen dat de met DIL verkregen hoogwaardige en weerbare digitale infrastructuur voor logistiek behouden blijft en verder versterkt wordt (pijler 4 van de Strategie Digitale Economie).
- Bestaande 'living labs' in de container-mainport-achterlandlogistiek worden verder uitgebreid.
- De implementatie van digitale systemen, zoveel mogelijk conform BDI, wordt verbreed naar andere logistieke ketens, zoals bulk- en distributievervoer.
- De focus komt te liggen op toepassing van digitale, zoveel mogelijk conform BDI ingerichte systemen in handelsstromen en vervoer van goederen die belangrijk zijn voor Nederland. Hierbij is niet alleen aandacht voor containervervoer en havengerelateerde logistiek, maar ook voor andere logistieke stromen als sierteelt en verslogistiek.



De overheid digitaliseert haar inkopen.

- Bedrijven worden in staat gesteld om leveringen uit te voeren vergezeld van een digitale vrachtbrief (eCMR).

De Europese verordeningen eFTI en EMSWe worden verder geïmplementeerd.

Deze verordeningen stroomlijnen de digitale samenwerking en het delen van data tussen logistieke dienstverleners en de Europese havens en autoriteiten.

De interoperabiliteit tussen de Nederlandse en Europese digitale infrastructuur te borgen (zoals ontwikkeld wordt binnen de European Mobility Data Space).

- De principes van BDI worden verankerd in de Europese digitale infrastructuur voor goederen en logistiek (European Mobility Data Space) en Europese en mondiale standaarden voor datadeling in goederenvervoer en logistiek.





4.4 Innovatie en vraagstukken voor de toekomst

Als we een naadloze digitale samenwerking nastreven moet de overheid vanuit een op verandering gerichte houding naar de logistieke keten kijken. Dat vraagt om innovatie (pijler 2 van de Strategie Digitale Economie). Van belang is ook de sociale innovatie, bijvoorbeeld gedragsverandering. Deze innovatie wordt al vormgegeven in onder andere het DIL-programma.

Binnen de prioriteit digitalisering van het goederenvervoer ziet het ministerie enkele vraagstukken voor de toekomst. Een belangrijke vraag is hoe we grootschalige toepassing van digitalisering in de logistieke keten voor elkaar krijgen. Hoe verhogen we bijvoorbeeld de datadeelbereidheid bij bedrijven in de logistieke keten? En hoe zorgen we voor goede adoptie en opschaling van de principes van de Basis Data Infrastructuur? Daarnaast zitten er vraagstukken op het gebied van AI toepassing en op het snijvlak van (cyber) weerbaarheid en digitalisering. Op welke digitale processen of andere terugvalscenario's kan de markt vertrouwen als er sprake is van storing of uitval van systemen? En hoe voorkomen we dat kwaadwillende partijen mogelijk gevoelige informatie uit de systemen halen of saboteren?

Het antwoord op deze vraagstukken kan voor een deel gevonden worden in de uitwerking van de Nationale Digitaliseringsstrategie (Kamerstuk 26643, nr. 1366) en de prioriteiten uit de Nationale Technologie Strategie (Kamerstuk 33009, nr. 140). In deze strategie zijn voor Nederland 10 sleuteltechnologieën centraal gesteld die ook het goederenvervoersysteem veiliger, duurzamer, efficiënter en weerbaarder kunnen maken. Zo kunnen onder de prioriteit 'artificial intelligence and data science' synergiën gecreëerd worden tussen datadeel-ecosystemen, zoals tussen de (BDI-conforme) systemen in de logistiek en AI-gedreven systemen bij producenten. En kunnen de ontwikkelingen in 'quantum computing' helpen bij het verbeteren van optimaliseringsvraagstukken en (cyber) veiligheid. Belangrijke ontwikkelingen die aandacht behoeven zijn de inzet van digital twins en het gericht gebruik van data science voor de ondersteuning van modaliteitskeuzes door logistiek dienstverleners.

5

Duurzaam en leefbaar





5.1 Wat is de opgave?

Het verkeer dat goederenvervoer met zich meebrengt, gaat gepaard met effecten op de leefomgeving. Concreet gaat het om geluids- en trillingenoverlast, luchtvervuiling, klimaateffecten, (zorgen over) veiligheidsrisico's en horizonvervuiling. Dit is met name merkbaar in de omgeving van onze netwerken en knooppunten, zoals rond havens, inlandterminals en goederenvervoercorridors. Het zijn allemaal aspecten die – naast materiële aspecten zoals inkomen, consumptie en werkgelegenheid – van belang zijn voor onze beleving van 'brede welvaart'.

Het doel is om de negatieve effecten van goederenvervoer zoveel mogelijk te beheersen en, waar mogelijk, te beperken. Dit betekent dat de uitstoot van schadelijke stoffen (met name CO₂, NO_x, PM_x) moet verminderen. Zo bepaalt de klimaatwet dat Nederland – en dus ook het goederenvervoer – in 2050 klimaatneutraal moet zijn. Dit betekent ook dat goederenvervoer minimale veiligheidsrisico's heeft en zo min mogelijk schadelijke effecten heeft op de gezondheid van mens en natuur. Naast minder schadelijke emissies gaat het hierbij ook om minder geluidsoverlast en minder trillingshinder. Kortom, goederenvervoer is belangrijk voor ons economisch verdienvermogen en samenleving, maar dient in balans te zijn met andere aspecten van brede welvaart. Op onderdelen is hier zeker nog verbetering nodig. Deze verbetering is een grote uitdaging omdat er tegelijkertijd een groei van het goederenvervoer te verwachten is door bevolkingsgroei, economische groei, de energietransitie (vervoer van nieuwe energiedragers) en de overgang naar een circulaire economie voor het sluiten van (grond-)stofketens.

5.2 Wat doen we al?

Er zijn verschillende initiatieven gestart om de impact van goederenvervoer op de leefomgeving te verkleinen. Er gelden al duidelijke kaders voor geluid, emissies en veiligheid op nationaal en Europees niveau. Nederland volgt daarnaast de Europese doelen voor duurzamer goederenvervoer ('greening freight package'). In het huidige beleid wordt ingezet op drie sporen om de emissies van het goederenvervoer te verlagen. In termen van de Trias Mobilica betreft dit inzet op:

- het **verminderen** van transportstromen (bijvoorbeeld door verhoging van de transport efficiëntie of het slim positioneren van bedrijven);
- het **veranderen** van transportstromen van modaliteiten met hoge emissies naar modaliteiten met lage emissies (bijvoorbeeld door modal shift beleid);
- het **verduurzamen** van transportstromen door inzet van schonere brandstoffen of gebruik van duurzame (elektrische) aandrijflijnen.

Elektrificatie van vervoer

Elektrificatie is vanuit energie-efficiëntie de voorkeursroute ten opzichte van overige duurzame energiedragers, zoals waterstof of biobrandstoffen, omdat het aanzienlijk lagere omzettingsverliezen heeft. Waterstof is een alternatief in het geval dat elektrificatie niet goed mogelijk is. Biobrandstoffen zijn een tussenoplossing. In het goederenvervoer over de weg en het spoor is nagenoeg volledige elektrificatie met batterijtechnologie voor 2050 wenselijk en grotendeels haalbaar, waarbij er mogelijk ook een deel wordt ingevuld met waterstof voor het zwaar vrachtvervoer.



Concreet lopen de volgende initiatieven:

- Vanaf medio 2026 wordt de vrachtwagenheffing ingevoerd. Op een deel van het wegennet gaat dan voor vrachtwagens een heffing per kilometer gelden, waarbij het tarief afhankelijk is van het gewicht, CO₂-uitstoot en de euro-emissieklasse van de vrachtwagen. Dit geeft een prikkel tot het verminderen van het aantal gereden kilometers en het gebruik van schonere voertuigen.
- Met de subsidieregeling AanZET wordt de aanschaf van emissievrije vrachtauto's gestimuleerd. Deze regeling wordt gefinancierd uit de netto-opbrengsten van de vrachtwagenheffing.
- Zero-emissiezones in binnensteden. Verschillende steden hebben Zero-Emissie Zones ingesteld of hebben aangekondigd voornemens te zijn om dit te gaan doen. In de Uitvoeringsagenda Zero-Emissie Zones zijn afspraken gemaakt met deze steden en betrokken partijen over het inrichten van deze zones. Dit zorgt voor een uniform kader om ervoor te zorgen dat in een aantal binnensteden vanaf 2030 alleen emissievrije vracht- en bestelwagens gebruikt mogen worden voor het (lokale) vervoer van goederen.
- Voor het spoor geldt dat dit grotendeels is geëlektrificeerd. Waar dit nog niet het geval is, is het beleid in beginsel gericht op verdere elektrificatie. Onder andere de Maaslijn, Twentekanaallijn en de Distri-driehoek worden geëlektrificeerd.
- Een alternatief is dat vervoerders hybride of zero-emissie locomotieven gebruiken, of locomotieven die biodiesel (HVO) gebruiken. Dit speelt vooral bij het vervoer op de 'first/last mile' in haven- en industriegebieden en op emplacementen.
- De binnenvaart moet in 2050 emissieloos varen, volgens de internationale doelstelling uit de Verklaring van Mannheim (in lijn met de klimaatwet). Als onderdeel van het Fit For 55 pakket moet de binnenvaart in 2030 55% minder CO₂ uitstoten. De maatregelen die hiervoor worden genomen zijn:
 - Normeren van CO₂-uitstoot: Via de implementatie van REDIII krijgen brandstofleveranciers een ketenreductieverplichting. In 2030 moet er een CO₂-reductie van 14,5% worden gerealiseerd.

- Beprijzing: Vanaf 2027 vallen de brandstofleveranties aan de binnenvaart onder het Europese emissiehandelssysteem ETS₂.
- Subsidiëring/facilitering: Uit het Klimaatfonds komt tot en met 2030 € 227 miljoen beschikbaar ter ondersteuning van de energietransitie in de binnenvaart. Het grootste deel hiervan is bestemd voor een tijdelijke subsidieregeling (2026-2030), die schippers helpt bij de verduurzaming van hun aandrijflijnen. De focus ligt op elektrificatie en waterstof, tenzij dit niet mogelijk is voor het vaarprofiel.

Realisatie van voldoende laadinfrastructuur

- Het gaat hierbij om het inrichten van laadinfrastructuur voor elektrische voertuigen, ondersteund door subsidie voor zowel publieke als private laadinfrastructuur, zoals de Subsidie Publieke Laadinfrastructuur zwaar vervoer (SPuLa) en de Subsidieregeling Private Laadinfrastructuur bij bedrijven (SPriLa). In het wegvervoer liggen hier ook kansen om laadinfrastructuur te combineren met truckparkings, waar chauffeurs kunnen beschikken over voorzieningen om te rusten en/of te overnachten.
- Met belanghebbenden zoals regio's en beheerders van onze energienetwerken is de Nationale Agenda Laadinfrastructuur (NAL) opgesteld die voorziet in de verdere uitrol van laadinfrastructuur. Leidraad daarbij is de Europese AFIR-verordening die hieraan minimumeisen stelt.
- De AFIR-verordening legt daarnaast een verplichting op voor het aanleggen en aanbieden van walstroom aan de scheepvaart. Vanuit de FuelEU Maritiem verordening wordt het vanaf 2030 voor grote container- en passagiersschepen verplicht om walstroom te gebruiken in de zeehaven.
- Het aanpakken van netcongestie, het gebrek aan capaciteit op het elektriciteitsnet, heeft daarnaast prioriteit. Het doel is om de laadinfrastructuur in hetzelfde tempo mee te laten groeien met de toename van elektrische voertuigen.



Inzet hernieuwbare brandstoffen en waterstof

- Elektrificatie is de hoofdroute voor verduurzaming in het wegverkeer vanwege energie-onafhankelijkheid en efficiëntie, hernieuwbare (bio-) brandstoffen zijn een tussenoplossing. Toch zal er in het wegverkeer tot 2040 nog sprake zijn van een significant aandeel verbrandingsmotoren, waardoor biobrandstoffen nodig zijn als sluitstuk om aan de klimaatdoelstellingen te voldoen. Richting 2040 worden hernieuwbare brandstoffen minder nodig in het wegverkeer, omdat dit grotendeels elektrisch zal rijden. Dan zal een deel van de productie voor biobrandstoffen in het wegverkeer worden aangewend voor de lucht- en scheepvaartsectoren en de chemische industrie.
- Enkele voorbeelden van hoe het gebruik van hernieuwbare brandstoffen en andere energiedragers wordt gestimuleerd, zijn:
 - Via de Europese Renewable Energy Directive (RED) worden brandstofleveranciers gedwongen om de emissies van hun producten te reduceren. Vanaf de invoering van de herziene RED-III vanaf 1 januari 2026 geldt dit zowel voor leveringen aan wegvervoer, inclusief mobiele machines, als voor leveringen aan binnenvaart en zeevaart. Leveranciers kunnen zelf kiezen hoe zij emissiereductie over de keten vormgeven. Dat kan zowel via inzet van biobrandstoffen (bijmenging of vervanging), inzet van groene waterstof of brandstoffen die daar op gebaseerd zijn (RFNBO's), als inzet van hernieuwbare elektriciteit. Hierbij geldt voor geavanceerde biobrandstoffen en RFNBO's een oplopend minimumaandeel.
 - Door Europese verordeningen (FuelEU Maritiem en RefuelEU Luchtvaart), het toevoegen van de sectoren aan het EU-emissie-handelssysteem en (toekomstige) mondiale afspraken binnen de zeevaart en luchtvaart (via de International Maritime Organization en de International Civil Aviation Organization) wordt het toenemende gebruik van hernieuwbare brandstoffen gestimuleerd. Daarnaast zijn er nationaal stimulerende maatregelen vanuit het Nationaal Groeifonds (Maritiem Masterplan en Luchtvaart in Transitie) en Klimaatfonds.

In de zeevaart wordt ingezet op het verminderen van de emissies van schepen door het gebruik van hernieuwbare brandstoffen (specifiek bunkerbrandstoffen) en duurzame aandrijflijnen. In de luchtvaart wordt geëxperimenteerd met duurzame vliegtuigbrandstoffen (SAF).

- Er worden Clean Energy Hubs opgezet waar voertuigen alternatieve brandstoffen kunnen tanken en batterijen opladen. Ook hierbij zijn er minimale eisen voor de infrastructuur, volgens de AFIR-verordening.
- Waterstof (H₂) is een emissievrij alternatief naast batterij-elektrisch vervoer en wordt aangemoedigd in situaties waarin elektrificatie niet de ideale oplossing is. Waterstof kan zowel in een verbrandingsmotor als in een brandstofcel worden ingezet. Doel is de relaisatie van een andelijk basisnetwerk aan waterstoftankstations conform AFIR-doelen. Om een kip-ei probleem te voorkomen worden voertuigen en waterstoftankstations tegelijkertijd gestimuleerd. Dit gebeurt via de Subsidie voor Waterstof in Mobiliteit (SWiM).

Geluid

- Het Meerjarenprogramma Geluidssanering (MJPg) richt zich op het verminderen van geluidsoverlast bij hoog belaste locaties langs wegen en spoorwegen. Er worden maatregelen getroffen zoals geluidsschermen, stil asfalt, raildempers en woningisolatie.
- In het spoorvervoer worden stillere wagons ingezet en zijn er routes aangewezen waar het verplicht is om stillere wagons te gebruiken. Deze wagons hebben moderne kunststof remblokken in plaats van de oudere gietijzeren remblokken.



Trillingen

- Op het thema trillingen, dat vooral speelt in het spoorvervoer, is een beleidsintensivering gestart. Hiervoor is op een aantal vlakken onderzoek in gang gezet, waaronder de in 2021 gestarte Innovatieagenda Bronaanpak Spoortrillingen (IBS). Daarin vindt onderzoek plaats naar goede, betaalbare oplossingen om hinder te verminderen. Ook heeft het RIVM onderzoek uitgevoerd (2023) naar de beleving van bewoners langs het spoor, om de relatie tussen blootstelling aan trillingen en ervaren hinder en slaapverstoring te bepalen.

Veiligheid en vervoer van gevaarlijke stoffen

- Er zijn strikte internationale veiligheidsregels voor voertuigen op de weg en het spoor, schepen, de stoffen die vervoerd worden en de opleidingen van mensen betrokken bij het vervoer van gevaarlijke stoffen. Dit alles is bedoeld om dit vervoer zo veilig mogelijk te houden. Deze regels zijn aanvullend op de algemene regels voor veilig goederenvervoer en de (veiligheid van) infrastructuur.
- Voor spoorvervoer staan deze veiligheidsvoorschriften onder andere in het RID, voor het wegvervoer in het ADR, voor de binnenvaart in het ADN.⁸
- In Nederland worden de internationale voorschriften geïmplementeerd via de Wet Vervoer Gevaarlijke Stoffen (Wvgs).
- Om rekening te houden met de restrisico's voor de leefomgeving van het vervoer van gevaarlijke stoffen is er nationaal aanvullende regelgeving: het zogenoemde 'Basisnet'. Het Basisnet beoogt een balans te bieden tussen het veilig vervoer van gevaarlijke stoffen en een veilige leefomgeving. Een evaluatie van het Basisnet heeft echter uitgewezen dat de huidige regelgeving niet effectief is. Momenteel wordt gewerkt aan een herziening van het Basisnet.

⁸ Het RID staat voor 'Règlement concernant le transport International ferroviaire des marchandises Dangereuses', ADR voor 'Accord européen relatif au transport international des marchandises Dangereuses par Route' en ADN voor 'Accord européen relatif au transport international des marchandises Dangereuses par voies de Navigation intérieures'.

5.3 Wat willen we en hoe bereiken we dat?

In 2050 is het goederenvervoer klimaatneutraal, met minimale veiligheidsrisico's en beperkt effect op de leefomgeving. Zoals te lezen in de vorige paragraaf zet het huidige beleid al stevig in op verdere elektrificatie, het gebruik van hernieuwbare brandstoffen en het terugdringen van schadelijke emissies, geluid- en trillinghinder en veilig vervoer van gevaarlijke stoffen. Dit is verankerd in documenten zoals het Nationaal Plan Energiesysteem, het Klimaatplan en Nationaal Milieuprogramma en het Zero Pollution Action Plan. Hier neemt deze Beleidsagenda geen nieuwe doelstellingen over op, wel blijft het ministerie de komende jaren inzetten op de bestaande doelen. Aanvullend heeft het ministerie aandacht voor:

Het stimuleren van de keuze voor duurzame en veilige modaliteiten

- Het streven is dat alle modaliteiten in 2050 klimaatneutraal zijn, zodat er vanuit duurzaamheid geen noodzaak meer is om specifiek in te zetten op de meest duurzame modaliteit. Voor de komende jaren geldt echter nog dat spoor, binnenvaart en buisleidingen duurzamer zijn dan wegtransport. De inzet op multimodaal vervoer is daarom voorlopig ook vanuit duurzaamheidsoptiek van belang. De inzet hierop is te lezen in de prioriteit 'multimodaal'.
- Er wordt ingezet op de verduurzaming van goederenvervoer op corridors, zowel nationaal als internationaal. Nederland heeft als doel de CO₂-uitstoot van het achterlandvervoer met 30% te reduceren in 2030 (ten opzichte van 2019), onder andere door het aanscherpen van CO₂-normen voor zwaar vervoer en logistieke efficiëntiemaatregelen. Concreet wordt er in 2025 toegewerkt naar een Roadmap en uitvoeringsagenda voor duurzame multimodale corridors.
- Voor het vervoer van gevaarlijke stoffen houdt het ministerie rekening met veranderende volumes van bestaande stoffen en vervoersbehoeften voor nieuwe / andere stoffen met een eigen risicoprofiel. Zo zal de energietransitie zorgen voor een grotere behoefte aan het vervoeren



van elektriciteit en hernieuwbare energiedragers (zoals waterstof en biobrandstoffen). De beleidsinzet is om deze, waar de volumes groot genoeg zijn en de herkomst en bestemming naar verwachting voor vele decennia vast liggen, zoveel mogelijk via buisleidingen te vervoeren. Momenteel wordt gewerkt aan de realisatie van de Delta Rhine Corridor, een nieuwe buisverbinding tussen de Rotterdamse haven en Chemelot/ het Duitse Ruhrgebied, waarmee waterstof en CO₂ vervoerd moeten gaan worden als bijdrage aan de energietransitie. Daar waar de volumes buisvervoer niet rechtvaardigen, bijvoorbeeld bij de fijnmazige distributie van stoffen, blijft veilig vervoer via andere modaliteiten aan de orde.

- In het regionale / lokale goederenvervoer wil het ministerie de inzet van (elektrische) fietsen en 'light electric vehicles' bezien als (goedkoper) alternatief voor (duurdere elektrische) vrachtwagens en bestelbussen.

Efficiënt omgaan met goederenstromen

- Het is van belang om bewust om te gaan met goederenvervoer. Transportkosten kunnen sterker meegewogen worden. Op deze manier wordt het aantrekkelijker om producten dicht bij huis aan te schaffen of (bedrijfs)locaties te kiezen die dichtbij leveranciers of klanten liggen. Dit verkort vervoersafstanden, vermindert onnodig transport en draagt bij aan een efficiënte logistieke keten. Hierbij is het belangrijk dat elke maatregel het speelveld tussen verschillende modaliteiten gelijk blijft. Het is dan ook essentieel om goed onderzoek te doen naar mogelijke maatregelen. Daarin worden de eerste stappen gezet.
- Het streven naar meer strategische autonomie kan ervoor zorgen dat er minder grondstoffen en halffabricaten uit verre landen betrokken zullen worden en daarvoor in de plaats meer van Europese leveranciers afgenomen kan worden. Het intercontinentale vervoer kan daardoor verminderen, terwijl intra-Europees vervoer zal toenemen. De vervoersprestatie in tonkilometers neemt dan – vanwege de kortere afstanden – per saldo af.

- Naar de mate waarin onze economie meer circulair wordt, zullen steeds meer grondstoffen en halffabricaten herwonnen worden uit afgedankte producten. Dit zal betekenen dat de behoefte aan (inter-) continentaal vervoer ook in tonnage afneemt. Anderzijds zal circulariteit leiden tot nieuwe vervoersstromen tussen gebruikers en verwerkingsbedrijven. Deze stromen kunnen echter meer lokaal / regionaal zijn, zodat de vervoersprestatie in tonkilometers per saldo zal afnemen.

Verankeren in ruimtelijk beleid

- Logistiek en goederenvervoer dienen een grotere rol te spelen bij het kiezen van locaties voor bedrijven en voorzieningen. Iedere vestiging genereert inkomende en uitgaande goederenstromen (en van personen), die beslag leggen op de capaciteit van de beschikbare infrastructuur. Op bedrijventerreinen dient rekening gehouden te worden met de vervoersbehoeften van (potentiële) bedrijfsvestiging en de aansluiting op bestaande infrastructuur.
- In de ruimtelijke planvorming moet, zoals in de Nota Ruimte benoemd, rekening gehouden worden met ruimte voor productiemilieus. Dit zijn bedrijventerreinen voor bedrijven die goederen produceren, repareren en transporteren. Om deze planvorming in goede banen te leiden werkt lenW samen met andere ministeries en met mede-overheden. Het gaat daarbij in ieder geval om de Uitvoeringsagenda Nota Ruimte (VRO), de implementatie van de Ruimtelijk-Economische Visie (EZ), van het Nationaal Programma Ruimte voor Defensie (DEF) en van het Programma Energie Hoofdstructuur (KGG).
- In een circulaire economie kan de behoefte aan ruimte voor logistiek nog verder toenemen, omdat circulariteit gepaard zal gaan met nieuwe/andere vervoersstromen tussen oude gebruikers, verwerkingseenheden en nieuwe gebruikers. Daarnaast is er ook ruimte nodig voor laadinfrastructuur, uitbreiding van de netcapaciteit.
- Specifiek wordt bijvoorbeeld ingezet op het reserveren van voldoende ruimte voor kadegebonden bedrijven en bedrijven met hoge milieucategorie van strategisch belang.

5.4 Innovatie en vraagstukken voor de toekomst

- Innovaties kunnen zorgen voor verbeteringen op het gebied van emissies, geluid, trillingen en veiligheid.
- Een belangrijke uitdaging ligt in de vraag hoe bij de verschillende modaliteiten omgegaan moet worden met externe kosten, kosten die momenteel niet of onvoldoende bij gebruikers in rekening gebracht worden en daardoor ten laste komen van de maatschappij als geheel. Met heffingen wordt gepoogd om deze kosten, die veelal juist op het vlak van de leefomgeving liggen, bij sommige modaliteiten deels en per modaliteit verschillend tussen landen in rekening te brengen. Daardoor is het gelijke speelveld tussen modaliteiten en landen in het geding.
- Het is voor overheden belangrijk om te investeren in de energie infrastructuur van de toekomst. Er zijn investeringen nodig voor het uitbreiden van de netcapaciteit op verzorgingsplaatsen en truckparkings zodat elektrische trucks onderweg kunnen laden. Een infrastructuur voor waterstof en biobrandstoffen is nodig voor weg, spoor en water.





6

Financiële
paragraaf



Er is, naast de al bestaande middelen voor bijvoorbeeld de afzonderlijke modaliteiten en het meerjarenprogramma terugsluis vrachtwagenheffing, additioneel € 79 miljoen toegekend aan maatregelen voor het goederenvervoer voor de jaren 2026, 2027 en 2028. Daarnaast is separaat € 43 miljoen toegezegd voor de realisatie van meer vrachtwagenparkeerplaatsen. Met deze middelen wordt een eerste impuls aan deze beleidsagenda Goederenvervoer gegeven, maar niet alle ambities voor de komende vijf jaar kunnen hiermee volledig worden ingevuld. In onder meer het Bestuurlijk Overleg Meerjarenprogramma Infrastructuur, Ruimte en Transport – Goederenvervoer corridors wordt de komende tijd in meer detail invulling gegeven aan deze maatregelen. In onderstaande tabel is een beknopt overzicht opgenomen van de voorgenomen besteding van de € 79 miljoen.

Naast deze middelen is er voor 2026, met de inzet om in het voorjaar middelen structureel vanuit de eigen begroting beschikbaar te stellen, € 3,5 miljoen voor de implementatie van de digitale verordeningen (EMSWE en eFTI) gereserveerd en € 0,5 miljoen voor de coördinatie van de ruimte voor buisleidingen beschikbaar gesteld.

Maatregel	Beknopte toelichting	Beschikbare middelen
Subsidie Modal Shift	Van weg naar water en spoor: verladers gericht stimuleren om te kiezen voor vervoer over water van bijvoorbeeld containers of afval. Vervoerders stimuleren om bargelijndiensten te ontwikkelen. Inzet van logistiek makelaars.	€ 9 mln
Beter benutten	Maatregelen en projecten voor vervoer via binnenvaart en spoor die bijdragen aan een betere benutting van alle modaliteiten (de juiste modaliteit op de juiste plaats en tijd). Hiervan wordt € 30 miljoen gereserveerd voor Kijfhoek, waarmee een vernieuwd perspectief voor het wagenladingvervoer wordt gecreëerd.	€ 42 mln
Digitalisering	De realisatie van de Basis Data infrastructuur in het multimodale goederenvervoer, bevordering van de digitale volwassenheid van het bedrijfsleven, de realisatie van een digitaal aanmeldsysteem bij sluizen voor een efficiëntere bediening en het via digitalisering versterken van het spoorgoederenvervoer.	€ 8 mln
Realisatiepacten	Uitvoering realisatiepacten multimodale knooppunten op goederenvervoercorridors (Tilburg, Venlo, Rotterdam, Moerdijk, Zeeland, Amsterdam, Sittard-Geleen, Nijmegen en Tiel). Een pact bevat maatregelen die zorgen voor een grote impuls in de logistiek door het oplossen van logistieke knelpunten.	€ 20 mln
Totaal		€ 79 mln

