

Vergaderjaar 1994–1995

**22 589**

**Betuweroute**

**Nr. 71**

**BRIEF VAN DE MINISTERS VAN VERKEER EN WATERSTAAT EN  
VAN VOLKSHUISVESTING, RUIMTELIJKE ORDENING EN MILIEU-  
BEHEER**

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

's-Gravenhage, 21 april 1995

Bijgaand doe ik u **het Kabinetsstandpunt Betuweroute** toekomen.  
Tevens ontvangt u een exemplaar van de publiekssamenvatting.<sup>1</sup>

De Minister van Verkeer en Waterstaat,  
A. Jorritsma-Lebbink

De Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer,  
M. de Boer

<sup>1</sup> Ter inzage gelegd bij de afdeling Parlemen-  
taire Documentatie.

## **1. INLEIDING**

In het Regeerakkoord is overeengekomen om te onderzoeken of er betere en financierbare alternatieven zijn voor de Betuweroute.

De door ons op 20 oktober 1994 ingestelde Commissie Betuweroute onder voorzitterschap van drs L. M. L. H. A. Hermans werd verzocht dit onderzoek op zich te nemen en medio januari 1995 te rapporteren. Het rapport werd 23 januari 1995 aan ons overhandigd.

Het Kabinet heeft waardering voor de snelle en gedegen wijze van werken door de Commissie.

Het Kabinet is het eens met de antwoorden die de Commissie op de gestelde vragen heeft gegeven:

- de aanleg van de Betuweroute is noodzakelijk uit een oogpunt van economie en milieu;
- financierbare alternatieven zijn niet voorhanden;
- de kwaliteit van het voorliggende ontwerp voldoet aan de eisen en is verantwoord en evenwichtig.

In dit stuk geeft het Kabinet zijn standpunt over de Betuweroute, mede naar aanleiding van de rapportage van de Commissie Betuweroute daarover.

Ter voorbereiding van dit standpunt heeft het Kabinet intensief overleg gevoerd met vertegenwoordigers van de Gebundelde Bestuurlijke Overleggen van Zuid-Holland en Gelderland, waarin de betrokken provinciale en gemeentelijke besturen hun activiteiten m.b.t. de Betuweroute coördineren. Het Kabinet heeft grote waardering voor de constructieve wijze waarop door de betrokken bestuurders het overleg is gevoerd en vertrouwt erop dat daarmee, en doordat het Kabinet op een groot aantal plaatsen het ontwerp van de Betuweroute aanpast naar aanleiding van voorstellen van de betrokken bestuurders, de maatschappelijke acceptatie van het project vergroot is.

### **Leeswijzer**

In § 2 van dit stuk gaat het Kabinet – aan de hand van de heldere analyse van de Commissie – in op de noodzaak van de Betuweroute en aansluitend in § 3 op de economische achtergronden.

Naar aanleiding van de opmerkingen van de Commissie over het flankerende beleid geeft het Kabinet in § 4 zijn visie op de ontwikkeling van de goederenvervoermarkt en het overheidsbeleid terzake, alsmede de (in)richting van het overheidsbeleid om de groei van het wegvervoer te beperken.

Vervolgens gaat het Kabinet in § 5 nader in op het ontwerp van de Betuweroute en op de aanpassingen die daarin nodig zijn, en in § 6 op de noord-oostelijke verbinding.

In § 7 wordt de kostenontwikkeling van het project behandeld, alsmede de kosten bij de huidige stand van de besluitvorming en in § 8 geeft het Kabinet zijn standpunt over de (deels private) financiering van het project.

Na een korte beschouwing over de besluitvorming over infrastructuur (§ 9) volgt een slot-paragraaf (§ 10).

## **2. DE NOODZAAK VAN DE BETUWERROUTE**

De Commissie Betuweroute heeft de overwegingen die hebben geleid tot de PKB Betuweroute aan een kritisch onderzoek onderworpen en bouwt de volgende redenering op.

– De Commissie gaat uit van voortgaande economische groei volgens het European Renaissance scenario. De prognoses zoals daarvoor zijn gehanteerd voor de Betuweroute acht de Commissie realistisch. Economische groei leidt in combinatie met mondialisering onvermijdelijk tot sterke groei van het internationale vervoer. Om de sterke positie van de Nederlandse transport- en distributiesector en van de Nederlandse mainports te handhaven en te versterken zal ook in Nederland de onvermijdelijke groei van het internationale vrachtvervoer moeten worden opgevangen.

– Gegeven de toename van goederenvervoer op de oost-west-as (met 93% tussen 1990 en 2015) heeft de Commissie zich in haar verdere onderzoek primair laten leiden door de vraag hoe dit met de minste milieubelasting kan worden verwerkt.

– De Commissie stelt vast dat een groot deel van de geraamde groei van het goederenvervoer over de weg wordt afgewikkeld. Zij stelt hierbij dat het wegvervoer efficiënter kan en moet. Niettemin, als de huidige dominantie van het wegvervoer in het internationale transport niet wordt teruggedrongen lopen we vast: de congestie op de wegen neemt verder toe (met negatieve gevolgen voor de positie van de mainports als motoren van de Nederlandse economie) en er zullen steeds meer belemmerende maatregelen getroffen worden zoals Oostenrijk en Zwitserland die reeds kennen. Bovendien is het op grond van milieu-overwegingen onontkoombaar de groei van het wegvervoer af te remmen. Dat kan alleen door intensiever gebruik van water en spoor. Vervoer over water kan nog veel beter benut worden, maar kent zijn beperkingen in bereik.

De Commissie concludeert dat dus ook spoorcapaciteit nodig is.

– Uitgaande van de noodzaak van spoorvervoer (de Commissie gaat ervan uit dat er capaciteit moet zijn voor minimaal 30 miljoen ton oost-west vervoer in 2015) moet gezocht worden naar de meest milieuvriendelijke oplossing. Daartoe heeft de Commissie eerst onderzocht of het bestaande spoorweginet daartoe ruimte heeft. De Commissie concludeert dat het technisch wel mogelijk is om die hoeveelheid over het bestaande spoorweginet te verwerken, maar dat de milieu-consequenties voor onder andere de stedelijke gebieden langs de bestaande spoorlijnen veel ernstiger zijn dan die van de Betuweroute. Wil er sprake zijn van reductie van de hinder tot hetzelfde niveau als de normen die gelden voor de nieuw aan te leggen Betuweroute, dan zal een investering nodig zijn in dezelfde orde van grootte als voor de gehele Betuweroute.

Vervolgens heeft de Commissie onderzocht of volstaan zou kunnen worden met een gedeeltelijke realisering van de Betuweroute. Gedeeltelijke aanleg van de Betuweroute zou met het oog op de benodigde capaciteit in ieder geval nodig zijn vanaf Kijfhoek tot Geldermalsen. Vanaf dat punt zijn er enkele alternatieve routes langs bestaand spoor voor het verdere vervoer in oostelijke richting. De kosten van deze variant variëren van circa f 5,3 miljard tot circa f 7 miljard, nog exclusief kostbare maatregelen om de extra milieubelasting langs de bestaande sporen te beperken. De capaciteit is lager dan die van de Betuweroute, waardoor minder beleidsruimte ontstaat om spoorvervoer verder te stimuleren.

– De Commissie komt dan tot de conclusie:

«dat het voorgestelde tracé van de Betuweroute, met name door milieu-overwegingen ten aanzien van het bestaande gebied, hoger scoort dan een gedeeltelijke aanleg met verder gebruikmaking van het bestaande net, en ook de grootste capaciteit geeft en dus de beste kansen biedt voor een beleid dat gericht is op terugdringing van het wegvervoer.»

Het Kabinet onderschrijft deze heldere analyse van de zijde van de Commissie Betuweroute en meent – met de Commissie – dat de geformuleerde conclusie onontkoombaar is:

de Betuweroute is van strategisch belang voor milieu én economie.

De Betuweroute is van strategisch belang voor het milieu omdat aanleg van de Betuweroute de enige manier is om, gegeven de onvermijdelijke groei van het goederenvervoer, een verschuiving van het goederenvervoer van weg naar spoor überhaupt mogelijk te maken. Alleen op deze wijze kan (op Europese schaal) de bijdrage van de transportsector in zijn geheel aan de groei van de milieuproblematiek worden verminderd.

De Betuweroute is ook van strategisch belang voor de Nederlandse economie en het behoud van werkgelegenheid. Aansluiting op alle Europese hoofdtransportassen is een absolute voorwaarde voor de positie van Nederland als produktieland maar ook als transport- en distributieland en om de sterke positie van de Rotterdamse haven als mainport te handhaven en te versterken. Het Kabinet is mét de Commissie van mening dat het behoud en de versterking van deze positie van groot belang is voor het vestigingsklimaat en voor de werkgelegenheid op de lange termijn.

### **3. DE ECONOMISCHE ACHTERGRONDEN**

Bij de beoordeling van de economische rentabiliteit van een groot-schalig project als de Betuweroute zijn er grote verschillen in de mate waarin de benodigde gegevens betrouwbaar gekwantificeerd kunnen worden. Zo kan het vervoersvolume over de Betuweroute en de daarmee samenhangende directe economische effecten, aan de hand van één of meer verschillende scenario's bij bepaalde veronderstellingen, redelijk worden gekwantificeerd. Vanwege de lange economische levensduur van dit project zijn de onzekerheden omtrent het precieze verloop van de verschillende ontwikkelingen desondanks zeer groot.

Zo laten de prognoses van het goederenvervoer over de Betuweroute grote marges zien. De Commissie Betuweroute rekent met een potentiële vraag naar goederenvervoer per spoorover de oost-west as in 2015 van tenminste 30 mln. ton. Deze aanname is voorzichtiger dan de vervoersprognose in de PKB Betuweroute deel 3, waarin werd uitgegaan van 37 mln. ton over de oost-west as. Het Kabinet kan instemmen met deze voorzichtige benadering van de Commissie, maar tekent hierbij aan dat er aanzienlijke opwaartse en neerwaartse risico's zijn.

Ten aanzien van de kwantificering van de strategische effecten van de Betuweroute zijn de onzekerheden nog veel groter. Zo wijst de Commissie op het verband tussen een goede transportinfrastructuur en de vestiging van nieuwe industrieën. Het Kabinet onderkent dit verband en onderschrijft dat de aanleg van de Betuweroute een gunstig effect heeft op het vestigingsklimaat in Nederland. Dit effect is echter minder betrouwbaar te kwantificeren, bijvoorbeeld omdat er meestal geen eenduidig verband kan worden gelegd tussen de vestiging van nieuwe bedrijven en één specifieke infrastructurele voorziening. Het strategische belang van de Betuweroute kan echter wel kwalitatief worden aangegeven.

Het CPB heeft tegen het licht van de lagere vervoersprognose van de Commissie nieuwe berekeningen van de economische rentabiliteit van de Betuweroute gemaakt. Naast de veronderstelling over het vervoersvolume in 2015, zijn bij deze berekeningen ook andere veronderstellingen uit het CPB-werkdocument 52 (als bijlage 1 opgenomen in de PKB Betuweroute) herzien. Zo wordt nu onder meer uitgegaan van een kostenstijging van 40% (het kostenniveau van deel 4 van de PKB Betuweroute) en zijn nieuwe veronderstellingen gehanteerd omtrent de nulvariant, de samenstelling van het goederenvervoer over de Betuwe-

route en de discontovoet. Per saldo leiden deze nieuwe veronderstellingen, ten opzichte van de resultaten in deel 3 van de PKB Betuweroute, tot een verlenging van de terugverdientijd van de investeringen in de Betuweroute.

Volgens het CPB worden de uitgaven voor de Betuweroute in het European Renaissance-scenario binnen 15 à 20 jaar terugverdiend. In een ongunstiger scenario (Global Shift) is de terugverdientijd circa 25 jaar. Het Kabinet acht dergelijke terugverdientijden, met al hun onzekerheden, voor een grootschalig project met een lange levensduur als de Betuweroute aanvaardbaar. Daarnaast moge duidelijk zijn dat in deze berekeningen de hierboven genoemde strategische effecten slechts in beperkte mate zijn meegenomen. Volgens sommige economen (bijvoorbeeld prof. E. J. Bomhoff in het onderzoek «Met de Spade op de Schouder») is de omvang van deze effecten zeer groot.

Juist de strategische overwegingen voor de Betuweroute geven voor het Kabinet de doorslag.

Ook de Commissie Betuweroute beschouwt de Betuweroute primair als een strategische investering. Deze strategische overwegingen hangen nauw samen met de risico's van een onvolwaardige aansluiting van Nederland op het Europese goederen-spoornet. Het Kabinet verwacht dat buitenlandse overheden, net als in Nederland, ernaar blijven streven om het internationale wegvervoer terug te dringen. Hierbij speelt, net als in ons land, de bezorgdheid over het milieu en de congestie op het wegennet in deze landen een grote rol.

Zonder een Betuweroute blijft Nederland aangewezen op twee transportmodaliteiten (weg en binnenvaart). Verwacht mag worden dat het wegvervoer in Europese landen in toenemende mate zal worden teruggedrongen. In die situatie loopt de concurrentiekracht van de Rotterdamse haven, maar ook de internationale concurrentiekracht van het Nederlandse vestigingsklimaat, onmiskenbaar gevaar. Het is niet ondenkbaar dat verladers hun goederenstromen, maar ook de hiermee samenhangende industriële activiteiten, gaan verleggen naar landen die wel beschikken over een volwaardig goederen-spoornet. Het Kabinet acht overigens, zoals hierna in 4 wordt uitgewerkt, een actief flankerend beleid noodzakelijk om zowel de economische potenties van de Betuweroute als het milieurendement ten volle te kunnen benutten.

## **4. FLANKEREND BELEID**

### **4.1 Inleiding**

De Commissie concludeert, «dat een omvangrijke investering als die in de Betuweroute bij uitstek gerechtvaardigd is als goed zicht bestaat op het bereiken van de doelstellingen die met die investering worden beoogd. Om tot een intensief gebruik van de route te komen, zal onderlinge concurrentie tussen vervoerders tot een drastische verbetering van de bedrijfsvoering en dus het spoorprodukt moeten leiden. Daarnaast is aanvullend overheidsbeleid nodig om de groei van het wegvervoer terug te dringen ten gunste van spoor en water.»

De Commissie noemt efficiencyverbetering van alle modaliteiten, en heffingen en limitering voor het wegvervoer in Europees verband als mogelijke maatregelen. «Zonder dergelijke maatregelen», stelt de Commissie, «is niet te verwachten dat een van de hoofddoelstellingen, terugdringing van de groei van het wegvervoer, zal worden bereikt en dan zou de investering een belangrijk deel van haar zin verliezen.»

De Commissie heeft zich met behulp van enkele door INRO-TNO ontwikkelde scenario's een globaal beeld gevormd over enerzijds de kostenontwikkelingen en beleidsinstrumenten en anderzijds de verwachte volumes voor de modaliteiten weg, water en spoor. De Commissie geeft aan dat het bij deze scenario's niet gaat om realistische voorspellingen, maar om een indruk te krijgen van de bandbreedte van de verdeling over transportmodaliteiten op de oost-west as. Om die reden kunnen ook geen voorkeuren of waarde-oordelen over de scenario's worden uitgesproken, aldus de Commissie. Het Kabinet deelt die mening.

Bij de scenario's komt de versterking van de concurrentie-positie als gevolg van efficiencyverbetering van alle modaliteiten sterk naar voren.<sup>1</sup>

De Commissie heeft zowel de scenario's van INRO-TNO als de (geactualiseerde) McKinsey-scenario's bestudeerd teneinde een aanname te kunnen formuleren op basis waarvan naar de benodigde capaciteit kon worden gekeken:

- uit de INRO-TNO-scenario's acht de Commissie de vraagontwikkeling die behoort bij het heffingen-plus-scenario redelijk, maar corrigeert deze op het onderdeel bulkvervoer, zodat een spoor-vervoer van 34 miljoen ton in 2015 op de oost-west-as resulteert;

- McKinsey (1994) berekent op geheel andere wijze het natuurlijke spoorvolume (zonder heffingen) in 2015 op de oost-west as en komt tot een prognose van 31 miljoen ton.

«Alles overziende» concludeert de Commissie: «dat het voor de beoordeling van de capaciteit verantwoord is te rekenen met een potentiële vraag naar goederenvervoer per spoor (oost-west as, vice versa) in 2015 van tenminste 30 mln. ton, die – zie de scenario's – aanzienlijk kan toenemen».

Het Kabinet onderschrijft de noodzaak om de groei van het wegvervoer terug te dringen ten gunste van spoor en water.

Niet alleen om de groei van de milieubelasting te verminderen (milieu argumenten), en omdat het wegvervoer steeds meer in de knel zal geraken (economische argumenten), maar ook om de vervoersomvang op de Betuweroute verder te vergroten.

Het Kabinet meent dat al het een en ander gebeurt, maar vindt ook dat aanvullende maatregelen nodig zijn.

Het flankerend beleid is gericht op:

- maatregelen wegvervoer, zie § 4.2 hierna;
- efficiencyverbeteringen van andere modaliteiten waardoor verbetering van de concurrentiepositie van die modaliteiten optreedt, met als gevolg verschuiving van een deel van de groei van het wegvervoer, zie § 4.3;
- efficiencyverbeteringen en milieutechnische verbeteringen van het wegvervoer, zie § 4.4.

#### **4.2 Maatregelen wegvervoer**

Het Kabinet merkt op dat het overgrote deel van het wegvervoer in Nederland zich afwikkelt over afstanden van minder dan 50 km. Voor deze goederenstromen zijn andere modaliteiten meestal geen alternatief. Heffingen hebben dan ook nauwelijks effect om de modal-split (voor de korte afstand) te veranderen.

De grootste kansen voor een modal-split wijziging liggen in het internationale vervoer.

In de afgelopen jaren is gebleken dat kostenverhogingen nog weinig effect hebben gehad op de volumegroei van het wegvervoer. De effecten van kostenverhogingen worden in de praktijk afgevlakt door het verhogen van efficiency in de branche. De vergelijking met de prijs/kwaliteit-

---

<sup>1</sup> Een nog wat groter effect van deze efficiencyverbeteringen wordt voorspeld door het model dat de RAND Corporation voor de Ministeries van V&W, VROM en EZ onlangs heeft ontwikkeld. Dit zgn. FORWARD-model (Freight Options for Road, Water and Rail) berekent de effecten op milieu, modal split, economie, veiligheid en mobiliteit van het nemen van bepaalde beleidsmaatregelen voor het goederenvervoer. Het model komt, als het ongeveer dezelfde scenario's van de Commissie doorrekenet, tot slechts andere accenten; verhoging van de efficiency brengt in het FORWARD-model wat meer lading op het spoor, heffingen hebben nauwelijks effect in het terugdringen van het wegvervoer en leveren dus een geringe milieuwinst op.

verhouding van het spoorvervoer valt daardoor nog steeds in het voordeel van het wegvervoer uit.

Limitering van en zware kostenverhogingen in het internationale wegvervoer zouden pas aan de orde kunnen komen als er over de langere afstand in Europa goede transport-alternatieven zijn.

Hier wordt hard aan gewerkt, maar het spoorvervoer kan dit in Nederland zoals eerder vermeld nog niet opvangen. De binnenvaart en kustvaart kunnen hier, gezien hun natuurlijke beperkingen, ook slechts een beperkte rol spelen.

Het Kabinet deelt het oordeel van de Commissie dat prijsverhogingen en limiteringen alleen in Europees verband wenselijk zijn. Enerzijds, omdat de Europese positie van het nederlandse wegvervoer al sterk onder druk staat en eenzijdige maatregelen de concurrentiepositie van het Nederlandse wegvervoer verslechteren. Anderzijds, omdat als gevolg van Europese regelgeving concurrenten uit andere landen vrije toegang hebben, waardoor afname van de groei van het wegvervoer niet zal worden gerealiseerd bij eenzijdige maatregelen door Nederland.

Uit een oogpunt van gelijke en transparante concurrentie-voorwaarden binnen de EU zullen op den duur externe kosten (milieu, veiligheid) en infkakosten worden doorberekend aan alle modaliteiten. Dit is voorzien in het Europese Witboek Transport en een van de speerpunten van de Europese Commissaris voor Transport Neil Kinnock.

Doorberekening van externe kosten en infkakosten over alle modaliteiten leidt in de huidige situatie vooral tot verzwakking van de concurrentiepositie van het spoorvervoer. Het Kabinet acht het daarom zeer wel mogelijk dat, zoals de Commissie Betuweroute suggereert, externe kosten in EU-verband in de eerste plaats aan het wegvervoer zullen worden doorberekend.

Het Kabinet is voornemens in Europees verband de kosten van het wegvervoer zoveel mogelijk te variabiliseren, waardoor het vrachtvervoer waarbij veel kilometers worden gereden relatief duurder wordt. Tegen deze achtergrond is het Kabinet ook voorstander van de verhoging van het EU-minimumniveau van o.a. de dieselaccijns.

In het Regeerakkoord staat hierover het volgende. «De accijnzen op benzine en diesel zullen in de komende periode reëel constant worden gehouden. De in het NMP2 voorziene reële verhogingen van de brandstofaccijnzen zullen worden doorgevoerd, indien de ontwikkelingen in de buurlanden daartoe ruimte bieden. De hieraan verbonden opbrengsten zullen bij voorrang worden aangewend voor verlaging van de motorrijtuigenbelasting (MRB).»<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> De ruimte voor verlaging van de MRB is begrensd door de in EU-verband vastgestelde minimumtarieven voor vrachtauto's met een maximum toegestaan totaalgewicht van 12 ton en meer. Doordat de heffingsgrondslagen in de Nederlandse MRB en de voor de berekening van de EU-minimumtarieven gebruikte systematiek van elkaar afwijken, is een optimale benutting van de in de huidige MRB nog bestaande ruimte voor compensatie niet altijd mogelijk. Voor een aantal vrachtauto's uit de groep boven 12 ton, de groep die met name deelneemt aan het internationale goederenverkeer, is overigens de ruimte tot compensatie, zeker na de verleende compensatie in de MRB voor het Eurovignet, zeer beperkt dan wel geheel afwezig. In het kader van de behandeling van het wetsvoorstel voor een Eurovignet zal nader worden ingegaan op de mogelijkheden tot een eventuele vervanging van het huidige Nederlandse MRB-systeem voor vrachtauto's door het bij de bepaling van de EU-minimumtarieven gehanteerde systeem.

#### **4.3 Verbeteren positie spoor, binnenvaart en kustvaart**

De keuze tussen spoor, weg en binnen- en kustvaart wordt bepaald door de prijs, de kwaliteit, het volume en de aard van de goederen, en de bestemming. De binnenvaart en de kustvaart kunnen primair natte bestemmingen bereiken. De kustvaart zal deze vanzelfsprekend via zee bereiken en kan door haar grotere diepgang nog minder ver landinwaarts varen dan de binnenvaart.

De ontwikkelingen in spoorvervoer en binnenvaart zijn gericht op liberalisering en commercialisering. Dit schept voorwaarden voor een sterk marktgerichte bedrijfsvoering en scherpere prijsstelling. Daarnaast zijn het belemmeringen die steeds meer verladere ertoe brengen keuzes te maken ten gunste van spoor en binnenvaart, met wegvervoer als onderdeel van een intermodaal concept.

#### 4.3.1 Intermodaal vervoer

In het «Plan van aanpak Stimulering Intermodaal Vervoer» (mei 1994) is het stimuleringsbeleid neergelegd. Verwacht wordt een stijging van circa 12,5 miljoen ton in 1994 tot circa 65 miljoen ton in 2015.

De intermodaal vervoermarkt groeit sterk; in 1994 met rond de 15% (voor zowel binnenvaart als spoorvervoer; bron NEA). Voor de binnenvaart is dat een versterkt doorzetten van de groei; voor spoorvervoer betekent dat een omslag van een dalende tendens naar een stevige groei. Het precieze beeld van de groei van het (intermodale) kustvaartvervoer is nog niet te geven maar ligt in dezelfde orde van grootte.

Verdere sterke groei voor de eerstkomende jaren van het intermodaal vervoer is te verwachten omdat:

- «integrators» (de organisaties die de gehele vervoers-keten commercieel exploiteren) zich gaan bemoeien met de aanbodstructuur; dat uit zich voornamelijk in nieuwe shuttle-diensten, joint ventures en andere samenwerkingsverbanden,
- een aantal terminals en verbindingen boven de economisch kritische rentabiliteits-grens komen en door een toenemend volume efficiënter gaan opereren.

Voor dit jaar dienen zich een 5-tal nieuwe spoorshuttleprojecten aan (geregelde doorgaande treindiensten met vaste dienstregelingen tussen twee plaatsen). Ondanks de huidige beperkingen op de infrastructuur zijn op initiatief van zeereeders en expediteurs met succes shuttle-diensten ontstaan tussen Rotterdam en economische centra in Europa.

In de binnenvaart zijn initiatieven gaande om de positie verder uit te bouwen. Een actieplan voor de versterking van de containerbinnenvaart (Commissie-Van Duursen) is in uitvoering. Hier ligt de nadruk op intermodale samenwerking en op innovatie bij de overslagtechnieken.

Vanuit de zeereeders worden thans de mogelijkheden bezien voor grootschalige shuttle-diensten langs de Rijn. Door samenwerking kan voldoende vervoersvolume ontstaan voor water en spoor. Het spoor en de binnenvaart kunnen elkaar hier goed aanvullen. Zo'n systeem kan ca. 100 000 containers per jaar van het wegvervoer overnemen.

#### **Intermodaal vervoer-knooppunten in relatie tot de Betuweroute**

Het Nederlandse terminalnetwerk voor intermodaal vervoer is in 1992 vastgelegd in een kabinetsstandpunt over de aanbevelingen van de Commissie-Kroes. In het kort betekent dit dat eerstelijns-knooppunten in de mainports (Rotterdam, Amsterdam/Schiphol) en de tweedelijns-knooppunten Veendam, Twente, Nijmegen/Valburg en Venlo voor financiële ondersteuning in aanmerking komen. Deze knooppunten zijn voor een deel reeds geïmplementeerd en voor een deel vergaand bestuurlijk vastgelegd (Twente, Valburg/Nijmegen, Amsterdam /Schiphol).

Het intermodale vervoersknooppunt KAN (Knooppunt Arnhem–Nijmegen) heeft een specifieke relatie tot de Betuweroute. Over de ontwikkeling ervan is in opdracht van de regionale bestuurders in januari 1995 een rapport uitgebracht. Daaruit blijkt de grote waarde die dit knooppunt kan hebben voor vooral het continentale vervoer. Van belang is dat dit punt zowel door wegvervoer, binnenvaart, spoorvervoer als kustvaart bediend kan worden.

Met Amsterdam is recentelijk op hoofdlijnen instemming bereikt over een nieuw knooppuntconcept, gebaseerd op kustvaart, binnenvaart en spoorvervoer.



Voor het eerstelijns knooppunt «Rotterdam-Waalhaven» bestaan uitbreidingsplannen om de kustvaart daarop goed aan te sluiten. Dit plan «2000-Short» van het Gemeentelijk Havenbedrijf Rotterdam is een goed voorbeeld van een geïntegreerde kustvaarterminal voor containerlijndiensten met goede aansluitingen op rail en weg. De huidige verspreid liggende kustvaarterminals worden in één gebied gelokaliseerd waardoor efficiënt vervoer tot stand komt.

#### 4.3.2 Spoorvervoer

In 1991 is binnen de EU de demonopolisering van de spoorwegen ingezet met richtlijn 91/440. De richtlijn wordt verder uitgewerkt ten aanzien van de toegang tot het spoorwegnet en de verdeling van de railinfrastructuur-capaciteit. In Nederland vindt de richtlijn mede zijn uitwerking in de verzelfstandiging van NS Cargo.

Het Kabinet stimuleert de totstandkoming van nieuwe concepten zoals shuttles, nieuwe spooransluitingen en een goed netwerk van terminals dat aansluit op het Europese net.

De samenwerking tussen de spoorwegmaatschappijen wordt verdiept door gezamenlijk management over transportassen. In de toekomst zal die samenwerking worden verbreed met joint ventures of andere vormen van participatie.

Zodra de capaciteit toeneemt en de markt verder open gaat, zullen de mogelijkheden verder toenemen.

De totstandkoming van transeuropese netwerken maakt geheel nieuwe treindiensten mogelijk, zoals via de Eurotunnel, de nieuwe spoorverbindingen met Scandinavië en de Alpentunnels. Door de totstandkoming van een Europees Hogesnelheidslijnen-net zal extra ruimte vrijkomen voor goederenvervoer op de bestaande netten. In Duitsland en Frankrijk doet deze ontwikkeling zich al voor.

In Rotterdam worden twee nieuwe overslagpunten voor chemische producten gebouwd. Daardoor kunnen in korte tijd complete treinen worden beladen. Ook dit zal het spoorvervoer van deze bulkproducten een forse impuls geven.

#### 4.3.3 Binnenvaart

De groei van de binnenvaart in het vervoer van containers is spectaculair. Tussen 1986 (1,9 miljoen ton) en 1992 (4,6 miljoen ton) is deze met 140% gegroeid. In 1994 werden ca. 270 000 containers vervoerd tussen Rotterdam en Duitsland. Ongeveer een gelijk aantal werd vervoerd tussen Rotterdam en Antwerpen. Naar verwachting zal de binnenvaart haar aandeel in de Rotterdamse containeroverslag in 2010 meer dan verdubbeld hebben ten opzichte van 1992.

Op de begroting van V&W is een bedrag van ca f 500 miljoen opgenomen voor investeringen in de water-infrastructuur op de oost-west as. Met die investeringen wordt onder andere de Waal als hoofdtransportas verbeterd waardoor een efficiënte containervaart op de oost-west-as mogelijk wordt.

Om de drempel voor bedrijven om zich aan het water te vestigen te verlagen, zal aandacht worden gegeven aan de ontsluiting van (potentiële) binnenvaarterminals.

Verder wordt de huidige wetgeving geëvalueerd waarbij rekening gehouden wordt met de toekomstige Europese liberale binnenvaartmarkt. Om de marktwerking verder te verbeteren worden maatregelen gerealiseerd als saneringsregeling, het stimuleren van samenwerkingsverbanden en het verbeteren van het ondernemerschap.

#### 4.3.4 Kustvaart

Eén van de aanbevelingen van de Commissie is dat met name de kustvaart meer aandacht verdient.

Kustvaart biedt op bepaalde trajecten mogelijkheden om een deel van de groei van het wegvervoer op te vangen. Het betreft hier met name het Middellandse Zee-gebied en noord en oost Europa.

In de nota «Filevrij over Zee» (1992) en wordt een aanzet gegeven tot een beleid gericht op het verbeteren van de concurrentiepositie van deze vorm van vervoer. In het eerder genoemde «Plan van aanpak stimulering intermodaal vervoer» is dit beleid in samenhang met de overige modaliteiten verder uitgewerkt.

Het beleid is sterk gericht op de organisatorische en marketing kant van de kustvaart. Het aanbod van containerlijndiensten vanuit Nederland naar de rest van Europa is groot. Alleen al vanuit Rotterdam zijn er frequente lijndiensten naar meer dan honderd havens. Toch blijkt dat door intensivering en uitbreiding van deze diensten nog veel mogelijkheden zijn voor vergroting van het marktaandeel.

Activiteiten betreffen pilotprojecten gericht op het verbeteren van de «door-to-door» dienstverlening, verbreding van de toepassing van telematica en het wegnemen van belemmeringen op het gebied van haveninrichting- en ontsluiting, tarifiering en dienstverlening. Ook in internationaal verband is de aandacht voor kustvaart sterk groeiende. De Europese Commissie is met behulp van het internationale maritieme bedrijfsleven bezig met een stimuleringsbeleid t.a.v. de kustvaart. De ontwikkeling van een TransEuropees Netwerk van havens en maritiem transport is hier een goed voorbeeld van. Dit netwerk zal gaan bijdragen aan een efficiëntere afhandeling van de kustvaart in de havens, zowel op het gebied van overslag als op het gebied van de aansluiting tussen land- en zeevervoer.

#### 4.4 Efficiency wegvervoer

Het wegvervoer kan en moet milieuvriendelijker en efficiënter worden uitgevoerd. Teneinde deze doelstelling – ook een belangrijk item op de Europese agenda – te realiseren, zijn in het kader van het NMP-2 reeds activiteiten ter hand genomen. Zo is de projectgroep «Transactie» (voorheen IMAGO) gestart, waarin de ministeries van EZ, V&W en VROM en de werkgeversorganisaties EVO, KNV en TLN samen werken aan het verminderen van de groei van de milieubelasting van het wegvervoer.

«Transactie» werkt volgens twee sporen:

1. reductie van het aantal ritkilometers bij een gelijkblijvende vervoersprestatie in tonkilometers (efficiencyverbetering);
2. reductie van de milieubelasting en energieverbruik per kilometer (aanpak bij de bron).

Het project «Transactie» kent een aantal ambitieuze doelstellingen. Vooralnog wordt ingeschat dat ritkilometerreductie in het kader van «Transactie» tot 2000 zal bijdragen aan 10% CO-2 reductie ten opzichte van onveranderd beleid. De reductie aan de bron zal door extra «Transactie»-inspanningen tot 2000 een extra bijdrage leveren van 5%. Na het jaar 2000 wordt deze bijdrage 20%. Rekening houdend met de ontwikkelingstijd voor nieuwe technologie zal bij een gelijkmatige inzet over de beide sporen tot het jaar 2000 het merendeel van de bijdrage van «Transactie» aan de vermindering van CO-2 uit de ritkilometerreductie komen, en een kleiner deel uit de reductie van de uitstoot aan de bron. Na 2000 is deze verhouding andersom.

De «Transactie»-inzet moet derhalve zorgen voor een reductie in 2010 van 30% CO-2 ten opzichte van ongewijzigd beleid. Voor NOx is een

«Transactie»-doelstelling van 10% in 2010 vastgesteld. Hiermee vormen de «Transactie»-doelstellingen een substantieel onderdeel van de SVV- en NMP-doelstellingen voor 2010.

Overheid en genoemde organisaties zullen zich inspannen om deze doelstellingen via meerjarenafspraken te realiseren.

#### **4.5 Conclusie**

– De Betuweroute moet worden aangelegd; dat vindt het Kabinet, mét de Commissie Hermans, die positief heeft geadviseerd over de aanleg. De Commissie tekent daarbij aan «dat de investering voor een belangrijk deel haar zin verliest, wanneer er geen flankerend beleid wordt gevoerd ter beperking van de groei van het wegvervoer».

– De ontwikkelingen in het vervoer per spoor en over water gaan snel en geven het Kabinet de overtuiging, dat het Nederlandse vervoerssysteem en met name de onderlinge concurrentieverhoudingen zich met kracht aan het aanpassen zijn in het voordeel van het vervoer per spoor en over water.

– Bij een vervoersomvang (op enig moment) van 30 mln. ton over de Betuweroute is er echter nog onvoldoende sprake van winst ten aanzien van milieu en bereikbaarheid. Er treedt immers nog maar een beperkte verschuiving van wegvervoer naar spoorvervoer op. Het beleid is er derhalve met kracht op gericht om de vervoersomvang op de Betuweroute zo groot mogelijk te laten zijn.

– Daartoe zal het Kabinet het reeds ingezette flankerend beleid actief verder ontwikkelen. Binnen 2 jaar na de parlementaire behandeling van dit Kabinetsstandpunt wordt daartoe een Plan van Aanpak voor dit beleid aan de Kamer voorgelegd, dat betrekking heeft op een drietal samenhangende niveaus:

- Europees niveau, inclusief TransEuropese Netwerken,
- binnenlands vervoer, en
- de achterlandverbindingen van Rotterdam.

Over de uitvoering van het Plan van Aanpak zal jaarlijks in het MIT worden gerapporteerd.

- Op Europees niveau zet Nederland zich krachtig in voor:
  - variabilisatie van de kosten van het vervoer,
  - verhoging van het EU-minimumniveau van de accijnzen en
  - doorberekenen van de externe kosten aan alle vervoersmodaliteiten.

Daarnaast zal Nederland in Europees verband actief meedenken met buurlanden en de Alpenlanden over mogelijkheden voor de aanpak van de problematiek met betrekking tot het wegvervoer (congestie, bereikbaarheid, ongewenste externe effecten).

– Op binnenlands niveau zal het Kabinet nader onderzoeken welke maatregelen aanvullend wenselijk en mogelijk zijn om de groei van het binnenlands wegvervoer (korte- en middellange afstand) te beperken. Op het niveau van de achterlandverbindingen zal nader bezien worden of en hoe het (lange afstand) wegvervoer gefaciliteerd kan en moet worden, eventueel in samenhang met bijvoorbeeld het vragen van een gebruikersbijdrage.

## **5. DE TRACERING VAN DE BETUWEROUTE**

### **5.1 Het ontwerp van de Betuweroute**

#### *5.1.1 Inleiding*

Als laatste onderdeel van haar opdracht heeft de Commissie Betuwe-

route een oordeel gegeven over het realiteitsgehalte van het thans voorliggende ontwerp van de Betuweroute. De Commissie is van oordeel dat sprake is van een verantwoord en evenwichtig ontwerp dat gebaseerd is op normen die voor een deel belangrijk strenger zijn dan de normen die langs het bestaande spoorwegnet gelden.

Het Kabinet onderschrijft deze conclusie van de Commissie.

Vervolgens is, op basis van een analyse van resterende effecten, een aantal mogelijke additionele verbeteringen bezien op hun effecten en kosten. De conclusie luidt dat deze extra voorzieningen wel een verbetering zijn maar niet absoluut noodzakelijk om te kunnen spreken van een verantwoord ontwerp. De Kabinet vindt eveneens dat deze verbeteringen moeten worden afgewogen tegen verbeteringen elders in het Nederlandse transportsysteem.

Niettemin moeten beperkte plaatselijke aanpassingen van het ontwerp van de Betuweroute plaatsvinden omdat daarmee tegemoet kan worden gekomen aan dringende wensen vanuit de betrokken regio's.

Ter voorbereiding van dit Kabinetsstandpunt is dezerzijds intensief overleg gevoerd met vertegenwoordigers van de Gebundelde Bestuurlijke Overleggen van Zuid-Holland en Gelderland, waarin de betrokken provinciale en gemeentelijke besturen hun activiteiten m.b.t. de Betuweroute coördineren.

Bij dat overleg werd, naast enkele zeer aanzienlijke ingrepen in het voorliggende ontwerp, door de betrokken bestuurders met prioriteit bepleit om ruimte te creëren voor het kunnen treffen van lokale verbeteringsmaatregelen aan het tracé.

#### *5.1.2 Lokale verbeteringsmaatregelen*

De Commissie Betuweroute geeft aan dat de problematiek op lokaal niveau verlicht kan worden door een bedrag van f 280 miljoen te reserveren voor het treffen van plaatselijke verbeteringsmaatregelen (het zogenaamde «pakket A» van de Commissie). Daartoe wordt het zogenaamde «hoog-laag pakket» in Gelderland gerekend<sup>1</sup>, alsmede diverse, veelal minder ingrijpende, verbeteringsvoorstellen op basis van inspraakreacties uit de regio (zomer 1994) op het Voorontwerp Tracébesluit (VTB) en de aanbevelingen van de regionale brandweercommandanten.

In het overleg hebben de betrokken bestuurders zelf aangegeven welke aanvullende lokale verbeteringsmaatregelen naar hun mening minimaal getroffen moeten worden om de Betuweroute in hun gebied aanvaardbaar te doen zijn. Het door de Commissie Betuweroute voorgestelde bedrag van f 280 mio bleek daarvoor niet toereikend te zijn.

In het overleg met de bestuurders is vastgesteld dat minimaal extra benodigd is:

- in de provincie Zuid-Holland: f 244 mio,
- in de provincie Gelderland: f 231 mio,
- additioneel tbv door de brandweer voorgestelde voorzieningen: f 15 mio.

Het Kabinet heeft grote waardering voor de constructieve wijze waarop door de betrokken bestuurders is gereageerd op het verzoek om een voorstel te doen voor een financieel haalbaar pakket van lokale verbeteringsmaatregelen. Omdat het Kabinet erop rekent dat met deze veelal «kleine verbeteringen» op lokaal niveau veel «grote bezwaren» tegen het Betuweroute-ontwerp worden weggenomen, waardoor de maatschappelijke acceptatie van het project wordt vergroot, heeft het Kabinet besloten deze voorstellen over te nemen en daartoe een bedrag van f 490 mio extra te reserveren.

<sup>1</sup> Dit betreft vijf lokaties in Gelderland waar de Betuweroute, die de hoogteligging van de bestaande A 15 volgt, óver de lokale kruisende infrastructuur heen wordt gevoerd. Bij realisering van het «hoog/laag-pakket» worden deze kruisingen «omgedraaid», d.w.z.: de Betuweroute én de A 15 worden op maaiveld gelegd, en de kruisende infrastructuur wordt over beiden heen gevoerd.

Dit bedrag is gebaseerd op een concrete lijst met verbeteringsmaatregelen, die ter informatie als bijlage bij dit Kabinetbesluit is gevoegd. De lijst is indicatief, omdat in de periode tot aan de vaststelling van het Ontwerp-Tracébesluit met de betrokken bestuurders nog nader overleg gevoerd zal worden over de exacte tracé-uitwerking. Mocht daarbij blijken dat – binnen het aangegeven totaalbedrag – gezamenlijk een andere invulling van de lijst van verbeteringsmaatregelen wordt voorgestaan, dan wil het Kabinet daartoe nadrukkelijk de ruimte laten.

### 5.1.3 Grotere ontwerp-aanpassingen

Naast de hierbovengenoemde lokale verbeteringen heeft het Kabinet op de vijf, door de Commissie genoemde, lokaties grotere aanpassingen overwogen.

Het Kabinet heeft de suggesties grondig geanalyseerd, en bij haar oordeelsvorming de visie van de betrokken bestuurders nadrukkelijk betrokken. Naast ruimtelijke en milieu-hygiënische aspecten heeft het Kabinet bij de afweging ook de opmerking betrokken «dat de verbeteringen moeten worden afgewogen tegen het oplossen van andere knelpunten in het Nederlandse transportsysteem».

Het Kabinet komt met betrekking tot het ontwerp op de vijf lokaties (van west naar oost) tot de volgende conclusies:

#### 5.1.3.1 Het tracé bij Hardinxveld-Giessendam/kruising met de Giessen:

Er zijn hier twee mogelijke oplossingsrichtingen:

- een tunnel-tracé langs de bestaande Betuwespoorlijn door Hardinxveld-Giessendam; de meerkosten daarvan worden door het Kabinet geschat op circa f 400 mio;
- het voorgestelde tracé met een tunnel onder de Giessen door voeren; de meerkosten bedragen f 110 mio.

In het overleg met de betrokken bestuurders is dit tracégedeelte meermalen besproken. De provincie en de betrokken gemeentebesturen gaven daarbij unaniem aan een voorkeur te hebben voor de tweede oplossingsrichting. Tevens gaf men aan zeer groot belang te hechten aan het realiseren van deze aanpassing, ondanks het bezwaar dat dit om procedurele redenen tot een vertraging van de realisering van dit tracégedeelte zal leiden.

Het Kabinet sluit zich aan bij deze dringende wens en heeft besloten om het voorgestelde tracé met een tunnel onder de Giessen door te voeren. Daartoe wordt het extra benodigde bedrag van f 110 mio gereserveerd.

Hierbij zij aangetekend dat voor het realiseren van deze aanpassing een partiële herziening van de PKB Betuweroute benodigd is, voorafgegaan door het maken van een nieuw plan, lokaal overleg daarover en het in kaart brengen van de milieu-effecten. Dat betekent dat de verdere realisering van dit tracédeel (van km 13 tot km 20) een initiële vertraging oploopt van circa 1,5 jaar. Het Kabinet zal zich ervoor inspannen dat deze achterstand gaandeweg ingelopen wordt, opdat dit tracégedeelte uiteindelijk tegelijk gereed komt met de aansluitende delen.

#### 5.1.3.2 De passage bij Schelluinen/Gorinchem

Het Kabinet is – mét de betrokken bestuurders – van mening dat de voorgestelde aanpassingen alhier onvoldoende effectief en onevenredig kostbaar zijn. Daarom zijn in het kader van de lokale aanpassingen diverse maatregelen opgenomen die effectiever tegemoet komen aan de lokale bezwaren, zoals verdergaande geluidwerende maatregelen en het verder verminderen van de barrière-werking van de bestaande A15.

De wens vanuit Gorinchem om de Betuweroute nog strakker te

bundelen met de A15 is pas te realiseren als de A15 volledig gereconstrueerd wordt. Daarom neemt het Kabinet de inspanningsverplichting op zich om, op het moment dat de bestaande A15 en de kruising met de A27 gereconstrueerd moeten worden, daarbij een zodanig ontwerp na te streven, dat de A15 zo strak mogelijk gebundeld wordt met het Betuweroute-tracé.

#### 5.1.3.3 De kruising met de spoorlijn Utrecht–Den Bosch bij Geldermalsen/Meteren.

Het Kabinet is eveneens van mening dat met de aanleg van verbindingbogen tussen de Betuweroute en de bestaande noord-zuid-spoorlijn veel ruimte gemoeid is. De noodzaak van de verbindingbogen staat echter niet ter discussie. Het tracé van de Betuweroute volgt ook bij de kruising met de spoorlijn Utrecht–Den Bosch de hoogteligging van de A15: samen met de al aanwezige A15 wordt de Betuweroute over de spoorlijn heen geleid. Een nieuwe versterking in het landschap vanwege de verhoogde ligging vormt de Betuweroute dus niet. Wel betekenen de twee (deels) hooggelegen verbindingbogen een versterking van de visuele aantasting van het landschap, welke zich tevens in andere richtingen manifesteert dan de reeds aanwezige A15. Het Kabinet heeft verder overwogen dat het betreffende gebied geen zodanige waarden heeft of een zodanige functie vervult, dat verstoringen in en versnippering van het landschap zich daarmee pertinent niet verdragen. Het gebied heeft bijvoorbeeld geen status als waardevol cultuurlandschap en kent geen belangrijke natuurlijke of recreatieve functies. Het gebied wordt reeds doorsneden door de spoorlijn Utrecht–Den Bosch en door de A15, en zo'n 2 km westelijk van de kruising met de spoorlijn ligt het verkeersknooppunt Deil, waar eveneens sprake is van hoge liggingen en een groot infrastructuurruimtebeslag.

Het Kabinet concludeert dan ook dat er geen redenen zijn voor ingrijpende aanpassingen ter plaatse.

Wel zijn in het eerdergenoemde pakket lokale aanpassingen maatregelen opgenomen om de landschappelijke inpassing van de verbindingbogen te verbeteren en de geluidhinder voor de kern Meteren verder terug te brengen.

Vanuit de regio is verder aangegeven dat men de gelijkvloerse spoorkruisingen die in het ontwerp zijn opgenomen onveilig acht. Op verzoek van het lokale bestuur zal het Kabinet daarom een specifiek op dit aandachtspunt toegesneden veiligheidsstudie laten uitvoeren; de opdracht voor deze studie zal gezamenlijk door de betrokken overheden en het Rijk geformuleerd worden.

#### 5.1.3.4 De passage bij Kerk Avezaath/Tiel

Van de door haar onderzochte aanpassingsmogelijkheden acht de Commissie Betuweroute een langere en dieper uitgevoerde verdiepte ligging vanaf Kerk Avezaath tot halverwege Tiel de beste oplossing. De Commissie raamt de meerkosten daarvan op circa f 300 mio. De NS raamt de meerkosten van deze oplossing echter op circa f 420 mio, en tekent daarbij aan dat de voorgestelde aanpassing kan leiden tot beperking van de capaciteit van de spoorlijn (als gevolg van de daarin opgenomen zeer lange en relatief steile helling); dat zou nader onderzocht moeten worden.

Het Kabinet vindt de voorgestelde oplossing niet effectief, mede vanwege de mogelijke exploitatieve beperkingen, maar vooral omdat het hinderbeperkende effect voor omwonenden zeer beperkt is. De hoogteligging van de bestaande A15 blijft immers gehandhaafd, en de hinder vanwege de A15 is voor de omgeving dominant.

Mede in overleg met de regio is een andere aanpassing ontwikkeld binnen de bandbreedtes van de PKB Betuweroute. In het huidige ontwerp

wordt de Betuweroute, mét de bestaande A15, over twee lokale kruisende wegen gevoerd: de Culemborgsegrintweg/Daver en de Sportparklaan/ Zoelense Pad. Bij het aangepaste ontwerp worden de Betuweroute en tevens de A15 (ook ter plaatse van de kruising met het Laageinde) lager aangelegd, en worden de kruisende wegen daaróverheen gevoerd. Daarmee wordt, ten opzichte van het plan volgens de PKB Betuweroute, de geluidsanering van de A15 visueel en technisch beter uitvoerbaar, en kunnen Betuweroute en A15 nog strakker gebundeld worden. Tevens zal daardoor de ecologische verbinding langs de Linge-oevers, die destijds bij aanleg van de A15 verbroken werd, weer hersteld worden. De kosten van deze aanpassing zijn geraamd op f 70 mio.

Deze maatregel heeft hetzelfde karakter als de aanpassingen conform het zogenaamde «hoog-laag pakket» dat onderdeel is van de hierboven genoemde lokale verbeteringsmaatregelen. Mede daarom heeft het Kabinet besloten om deze aanpassing van het tracé bij Kerk Avezaath en Tiel over te nemen en het daartoe benodigde bedrag van f 70 mio te reserveren.

Daarnaast zijn in het eerdergenoemde pakket van lokale aanpassingen reeds enkele maatregelen opgenomen ter verdere beperking van de geluidhinder ter plaatse.

#### 5.1.3.5 De kruising met het Pannerdensch Kanaal

In de PKB Betuweroute is gekozen voor een brug over het Pannerdensch Kanaal. Het tracé ten oosten van het Pannerdensch Kanaal doorsnijdt de rand van het natuurontwikkelingsgebied De Gelderse Poort (Ecologische Hoofdstructuur).

Om de verstoringseffecten te verminderen is reeds in deel 3 van de PKB Betuweroute (Kabinetstandpunt) aan de toen geraamde investeringskosten een bedrag van f 40 mio toegevoegd om de brug «geluidarm» uit te voeren. Bij de behandeling van de PKB Betuweroute in de Tweede Kamer is een motie aangenomen ter verdere beperking van de invloed op het Rijnstrangengebied ten oosten van het Pannerdensch Kanaal. Ter uitvoering van deze motie zijn onder andere in het ontwerp maximale geluidwerende voorzieningen (4 meter hoog) aan beide zijden van de spoorbaan in het gebied opgenomen. Daardoor wordt de invloed van het geluid op de stiltegebieden in het Rijnstrangen-gebied zoveel mogelijk beperkt, hoewel een deelgebied nog een geluidbelasting krijgt die hoger is dan de norm voor stiltegebieden. Tevens wordt (als compensatiemaatregel) een natuurontwikkelingsproject in de uiterwaarden uitgevoerd (circa 100 ha. groot).

Als mogelijke maatregel om aantasting van natuur en landschap nog verder te beperken zou de kruising uitgevoerd kunnen worden met een lange tunnel, waarmee de Betuweroute zowel onder het Pannerdensch Kanaal als onder de uiterwaarden door wordt geleid. De meerkosten daarvan bedragen circa f 250 mio. In het overleg met de betrokken bestuurders is door dezen daar nog als wens aan toegevoegd dat het tracé-gedeelte tussen deze tunnel en de tunnel bij Zevenaar halfverdiept moet worden aangelegd; zij schatten de meerkosten daarvan op circa f 50 mio.

Het Kabinet heeft terzake onder andere het volgende in overweging genomen:

a) Het is aannemelijk dat de in de noordelijke punt van het Rijnstrangengebied aanwezige natuurwaarden door de realisering van de Betuweroute-brug negatief beïnvloed worden, waarbij met name gedacht moet worden aan rustverstoring van broedvogels. Andere natuurwaarden zoals ecologische verbindingen (onder meer fauna-passages en grondwaterstromingen) worden echter slechts beperkt verstoord, omdat de brug met pijlers over de uiterwaarden heen gaat.

b) Onder andere uit de Aanvulling op het MER Betuweroute (mei 1994)

blijkt dat de beïnvloeding van het Gelderse Poort gebied als geheel niet alleen wordt bepaald door de kruising met het Pannerdensch Kanaal, maar – wellicht in belangrijker mate – door het tracé ten oosten van het Pannerdensch Kanaal. Dit is dan ook de reden geweest om in het Voorontwerp Tracébesluit over dit gedeelte onder andere de ecologisch belangrijke verbindingen te handhaven door het realiseren van een aantal fauna-passages. Bij realisering van een tunnel onder het Pannerdensch Kanaal, en zeker indien deze gecombineerd zou worden met een halfverdiepte ligging ten oosten daarvan, wordt het handhaven van faunapassage-mogelijkheden in het gebied bemoeilijkt.

c) Uiteraard leidt een brug-kruising tot een andere beleving van het landschap. Het huidige landschap waarin de brug komt te liggen is echter niet vrij van aantasting. Twee hoogspanningsleidingen en een steenfabriek onmiddellijk naast de locatie van de brug vormen reeds elementen die een bepaalde versturende werking hebben in het voorheen ongerepte karakter van het landschap. Het Kabinet is van mening dat in (de schaal van) een dergelijk landschap een brugoverspanning niet per definitie een dissonant vormt.

d) Indien de Betuweroute in een tunnel onder het Pannerdensch Kanaal door wordt gevoerd is het niet meer dan aannemelijk dat óók de eventueel door te trekken A15 in een tunnel wordt aangelegd, hetgeen circa f 0,5 miljard duurder is dan een brug. Besluitvorming over de doortrekking van de A15 moet nog plaatsvinden, maar de extra kosten van een eventuele tunneloplossing zullen deze besluitvorming om budgettaire redenen bemoeilijken.

e) De ligging van het Betuweroute-tracé in een tunnel en een halfverdiepte ligging in de richting van Zevenaar zou ertoe leiden dat de aansluiting van een eventuele nieuwe spoorverbinding in noord-oostelijke richting zowel technisch als budgettair aanzienlijk moeilijker zou worden.

f) Ten behoeve van deze ondertunneling is partiële herziening van de PKB Betuweroute noodzakelijk, alsmede het verzamelen van aanvullende m.e.r.-informatie alvorens een definitief besluit te kunnen nemen. Daarom moet rekening worden gehouden met een extra procedure-tijd van circa 1,5 jaar. Omdat de bouw van deze grote tunnel mede maatgevend is in de gehele planning van het project betekent dit – in tegenstelling tot de korte tunnel onder de Giessen – automatisch uitstel van de gereedkomst van de Betuweroute met circa 1,5 jaar.

g) Naar de mening van het Kabinet kunnen de tot hier toe beschreven ontwerp-aanpassingen in het plan opgenomen worden zonder dat deze leiden tot een aantasting van het evenwichtige karakter van het oorspronkelijke totale plan. Overnemen van het onderhavige tunnelvoorstel zou het evenwicht echter verstoren.

Alles overwegend komt het Kabinet tot de conclusie dat er zwaardere argumenten pleiten tegen de aanleg van een tunnel onder het Pannerdensch Kanaal dan ervoor; het Kabinet handhaaft derhalve de brug-kruising.

De kern van de resterende problematiek bij deze kruising is de geluidhinder.

Daarom is het Kabinet van mening dat een maximale inspanning gerechtvaardigd is om de geluidhinder langs het tracégedeelte van Bommel tot Zevenaar te beperken; over dat gedeelte is het Betuweroute-tracé immers – in afwijking van de rest van het tracé – niet gebundeld met een reeds bestaande autosnelweg. Daarom heeft het Kabinet besloten om dat tracé-gedeelte (van het einde van de A15 bij Bommel tot de ingang van de tunnel bij Zevenaar) uit te voeren als een zogenaamde «M-baan». Daardoor wordt, bij dezelfde hoogte van de geluidwerende voorzieningen (en dus met gelijkblijvende visuele effecten), de geluidbelasting van de aangrenzende gebieden nog verder beperkt. Het Kabinet heeft voor deze extra maatregel f 100 mio uitgetrokken.



Samenvattend reserveert het Kabinet voor de hierboven behandelde grotere aanpassingen een bedrag van f 110 + f 70 + f 100 mio, totaal f 280 mio.

#### *5.1.4 Landschappelijke inpassing, mitigatie en compensatie*

Onderdeel van het plan volgens de PKB Betuweroute is een Basis-landschapsplan met een pakket van mitigerende en compenserende maatregelen voor een verantwoorde ecologische en landschappelijke inpassing van de Betuweroute (bijlage 6 van de PKB). Voor dit plan is in het projectbudget een bedrag van f 100 mio opgenomen.

Nadat dit plan was vastgesteld is het Structuurschema Groene Ruimte (SGR) van kracht geworden. Het Kabinet heeft het oorspronkelijke plan nog eens bezien in het licht van het beleid volgens het SGR en vastgesteld dat het mogelijk moet zijn voor f 150 mio een integraal plan voor landschappelijke inpassing, mitigatie en compensatie te realiseren, dat voldoet aan de eisen van het inmiddels vigerende beleid.

Gezien het grote belang dat het Kabinet hecht aan het SGR-beleid en aan een optimale landschappelijke en ecologische inpassing van de Betuweroute, die mede de maatschappelijke acceptatie van het project kan vergroten, heeft het Kabinet besloten om de benodigde extra middelen à f 50 mio daartoe te reserveren.

#### *5.1.5 Totale kosten extra maatregelen*

In het bovenstaande zijn de volgende extra maatregelen opgenomen:

- lokale verbeteringsmaatregelen à f 490 mio;
- grotere ontwerp-aanpassingen à f 280 mio;
- landschappelijke inpassing, mitigatie en compensatie à f 50 mio.

Totaal is f 820 mio (prijsspeil 1994) extra benodigd.

De kosten-ontwikkeling van het project Betuweroute tot nu toe, en de financiering van de hier opgenomen extra uitgaven worden behandeld in § 7.

## **5.2 Vervolprocedure Betuweroute**

De wijze waarop en de verdere planning van de vervolprocedure is mede afhankelijk van het tijdstip van de Kamerbehandeling en de uitkomst daarvan. Wanneer het tracé in de Kamerbehandeling niet verder gewijzigd wordt is in grote lijnen de volgende procedure voorzien.

De tracévaststellingsprocedure is september 1994 opgeschort, voordat de bestuursorganen hadden gereageerd op het Voorontwerp Tracébesluit. Nadat de Kamer heeft ingestemd met het voorliggende Kabinetsstandpunt, en nadat de plan-aanpassingen zijn verwerkt, zal de procedure daarom worden hervat met het verzoek aan de betrokken bestuursorganen om hun definitieve reactie te geven op de plan-uitwerking, rekening houdend met de wijzigingen als gevolg van de huidige besluitvorming.

Na nader overleg met betrokken overheden zullen vervolgens de ministers van V&W en VROM het ontwerp-Tracébesluit (OTB) vaststellen; naar verwachting zal dat eind 1995/begin 1996 kunnen geschieden. De ministers publiceren het OTB en vragen tegelijk aan de betrokken overheden of zij bereid zijn het voorliggende plan planologisch in te passen. Na het verwerken van de reacties volgt in het voorjaar van 1996 de vaststelling en publikatie van het Tracébesluit en eventueel van aanwijzingen (conform de Tracéwet) aan de overheden die in hun reactie op het OTB hebben aangegeven niet bereid te zijn om het plan planologisch in te passen.

Na de planologische inpassing van het Tracébesluit in de streek- en bestemmingsplannen kan de feitelijke aanleg starten, volgens de huidige

inzichten vanaf eind 1996/begin 1997. De Betuweroute is dan volledig operationeel in 2004.

Zoals eerder aangegeven is voor de realisering van een tunnel onder de Giessen nieuwe planontwikkeling, overleg en in kaart brengen van de milieu-effecten (in de vorm van een aanvulling op het MER Betuweroute) nodig, waarna een partiële herziening van de PKB Betuweroute moet plaatsvinden. Dat betekent dat de verdere realisering van dit tracédeel (van circa km 13 tot km 20) een initiële vertraging oploopt van circa 1,5 jaar ten opzichte van de hierboven gegeven planning. Dit zou in principe betekenen dat meerdere tracébesluiten genomen moeten worden. Het Kabinet beoordeelt deze situatie echter als minder wenselijk. Gezocht zal daarom nog worden naar mogelijkheden om uiteindelijk voor het gehele tracé van de Betuweroute één tracébesluit te nemen. Het Kabinet zal zich er in ieder geval voor inspannen, en rekent daarbij op bestuurlijke medewerking, dat dit tracégedeelte uiteindelijk tegelijk gereed komt met de aansluitende delen.

Het Kabinet zal, in navolging van het advies van de Commissie Betuweroute, in de aanbestedingsprocedures waar mogelijk aan aannemers ruimte geven voor alternatieven en innovaties die o.a. de omgevingseffecten verder zouden kunnen verminderen.

### **5.3 De Kortsluitroute ten zuiden van Rotterdam**

Naar aanleiding van de Kamerbehandeling is de zogenaamde Kortsluitroute ten zuiden van Rotterdam aan de PKB Betuweroute toegevoegd. Alvorens daarvoor een tracébesluit kan worden genomen moet eerst nog een tracé-/m.e.r.-studie worden uitgevoerd. De procedure daartoe is eveneens opgeschort.

De Commissie Betuweroute constateert dat een drastische verbetering van de aantakking van de Rotterdamse Havenspoorlijn op Kijfhoek een eerste vereiste is.

Het Kabinet is het daarmee eens en wil daarom de Kortsluitroute-procedure zo spoedig mogelijk hervatten. Onmiddellijk nadat het Parlement heeft ingestemd met het realiseren van de Betuweroute zal het «bevoegd gezag» in dezen (de ministers van V&W en van VROM) daartoe de Richtlijnen voor de tracé-/m.e.r.-studie over de Kortsluitroute vaststellen, opdat deze studie voortvarend ter hand kan worden genomen.

Evenals voor het tracé-gedeelte ter hoogte van de Giessenkruising geldt voor de Kortsluitroute dat deze een initiële achterstand heeft ten opzichte van de rest van het tracé. Het Kabinet zal zich ervoor inspannen dat deze achterstand gaandeweg wordt ingelopen, en rekent daarbij op bestuurlijke medewerking, opdat ook dit tracégedeelte uiteindelijk tegelijk gereed komt met de aansluitende delen.

### **5.4 De aansluiting op het Duitse spoorwegnet**

De Betuweroute sluit tussen Zevenaar en Emmerich – op Nederlands grondgebied – aan op de bestaande spoorlijn Arnhem–Emmerich en daarmee op het Duitse spoorwegnet. Over deze aansluiting is op 31 augustus 1992 tussen de Minister van Verkeer en Waterstaat en haar Duitse collega een overeenkomst gesloten (de zogenaamde Vereinbarung; de tekst daarvan is als bijlage 8 opgenomen in de toelichting op de PKB Betuweroute).

Om de spoorcapaciteit aan Duitse zijde uit te breiden zullen (op termijn) de volgende infrastructurele maatregelen worden getroffen:

- aanleg van een derde spoor tussen Wesel en Oberhausen;
- vrije kruisingen op het knooppunt Oberhausen;

- uitbreidingen van de lijnen Oberhausen–Herne en Oberhausen–Keulen;
- opheffen van de spoorwegovergangen tussen de grens en Oberhausen;
- invoeren van een nieuw beveiligingssysteem.

De Duitse Regering heeft voor deze projecten DM 2 miljard gereserveerd in het kader van het Bundesverkehrswegeplan (het Duitse SVV). Conform de bepalingen in de Vereinbarung is het Duitse beleid erop gericht dat hierboven beschreven projecten tijdig gereed zullen zijn, zodat met het stijgen van de vervoersomvang er geen capaciteitsproblemen zullen ontstaan.

De Duitse minister van Verkeer heeft deze afspraak recent herbevestigd.

## **6. DE NOORD-OOSTELIJKE VERBINDING**

Over de spoorverbinding tussen de Betuweroute en de grensovergang Oldenzaal/Bentheim (de zogenaamde Noordtak) is in de PKB Betuweroute vastgelegd dat op de kortst mogelijke termijn een tracéwetprocedure wordt gestart in overleg met de betrokken regionale en lokale overheden. De procedure tot partiële herziening van het SVV II, die daartoe eerst moet worden doorlopen, is inmiddels gevorderd tot aan het vaststellen van het Kabinetsstandpunt (deel 3 van de partiële herziening).

De Commissie Betuweroute merkt op dat de realisering van een noord-oostelijke spoorverbinding door middel van een geheel nieuw tracé niet direct nodig is indien er een (nader te bestuderen) mogelijkheid zou bestaan om via Emmerich meer spoorvervoer naar het noorden en oosten van Duitsland af te wikkelen.

Thans wordt deze suggestie op verzoek van het Kabinet door het Bundesverkehrsministerium (BVM) nader bezien en wordt onderzocht in hoeverre het afwikkelen van meer vervoer via Emmerich tot de mogelijkheden behoort. Een reactie hierop wordt binnenkort verwacht. De eerste berichten vanuit Duitsland terzake duiden erop dat men het groeiende goederenvervoer per spoor vanuit Nederland in eerste instantie, en gedurende een zo lang mogelijke periode, met voorrang wil afwikkelen via de grensovergang Zevenaar/Emmerich.

Mede gezien de opmerkingen van de Commissie over de problematiek in en rond Arnhem is het Kabinet van mening dat de Tracéwet-studie naar de noord-oostelijke verbinding (waarvan de problematiek in en rond Arnhem een integraal onderdeel is) met grote voortvarendheid moet worden gestart. De bovengenoemde reactie van de Duitse regering zal mede de inhoud van de studie bepalen.

De studie zal nadrukkelijk integraal van opzet zijn: onderwerp van de studie is de behoefte aan spoorcapaciteit voor zowel het goederenvervoer als voor het reizigersvervoer (inclusief Hogesnelheids-treinen). Daardoor zal ook de situatie in Arnhem e.o., die in hoge mate bepaald wordt door het reizigersverkeer en de verdere ontwikkeling daarvan, in de probleemstelling worden meegenomen, en mede richtinggevend zijn voor de te onderzoeken oplossingsrichtingen.

Het Kabinet stelt vast dat er een grote verscheidenheid aan denkbare oplossingsmogelijkheden is, variërend van beperkte aanpassingen aan de bestaande spoorinfrastructuur tot aan de aanleg van een geheel nieuwe spoorlijn. De daarmee gemoeide investeringen kunnen dan ook variëren van enkele honderden miljoenen tot de orde grootte van vijf miljard gulden. De noord-oostelijke verbinding maakt geen deel uit van de PKB Betuweroute en in de projectbegroting voor de Betuweroute is hiervoor dan ook geen bedrag opgenomen; de hoogte en prioriteit van eventuele investeringen in verband met de noord-oostelijke verbinding, en voor het

oplossen van de problematiek in en rond Arnhem, zal op basis van de resultaten van de studie op zijn eigen merites beoordeeld moeten worden.

Zoals al eerder is afgesproken zal de Tracéwet-studie in nauw overleg met de regionale en lokale overheden worden uitgevoerd.

Met het oog op het bovenstaande zal het Kabinet de procedure voor de partiële herziening van het SVV-II nu onmiddellijk hervatten en het Kabinetsstandpunt terzake een dezer dagen aan de Tweede Kamer toezenden. Het Kabinet gaat ervan uit, in lijn met hetgeen daarover gesteld is in de PKB Betuweroute, dat binnen vier jaar nadat het voorliggende Kabinetsbesluit door het Parlement is geaccordeerd, over de noord-oostelijke verbinding een besluit (in de zin van de Tracéwet) zal kunnen worden genomen.

Met betrekking tot de aansluiting van de Betuweroute op de bestaande spoorlijn Arnhem–Nijmegen ten zuiden van Elst merkt het Kabinet nog het volgende op.

In de PKB Betuweroute is deze aansluiting gedimensioneerd op de voorziene stroom goederenverkeer in noord-oostelijke richting conform de prognoses van de PKB. Indien uit de studie voor de noord-oostelijke verbinding en/of uit de plannen aan Duitse zijde van de grens zou blijken dat deze aansluiting uiteindelijk minder goederenverkeer te verwerken zal krijgen, kan deze aansluiting eenvoudiger gedimensioneerd worden.

Daarom is in de aanleg-planning voor de Betuweroute voorzien dat de feitelijke aanleg van deze aansluiting pas op een zo laat mogelijk tijdstip zal geschieden. Op dat moment zal nader bezien worden of ter plaatse volstaan kan worden met een eenvoudiger uitvoering van de aansluiting.

In het gebied rondom Westervoort, Duiven, Zevenaar en Didam zijn, naast de realisering van de Betuweroute, nog enkele potentiële infrastructuur-ontwikkelingen aan de orde: een eventuele noord-oostelijke spoorverbinding zou door dit gebied getraceerd kunnen worden, de HST-oost, de eventuele doortrekking van de A15 en de verbreding van de A12.

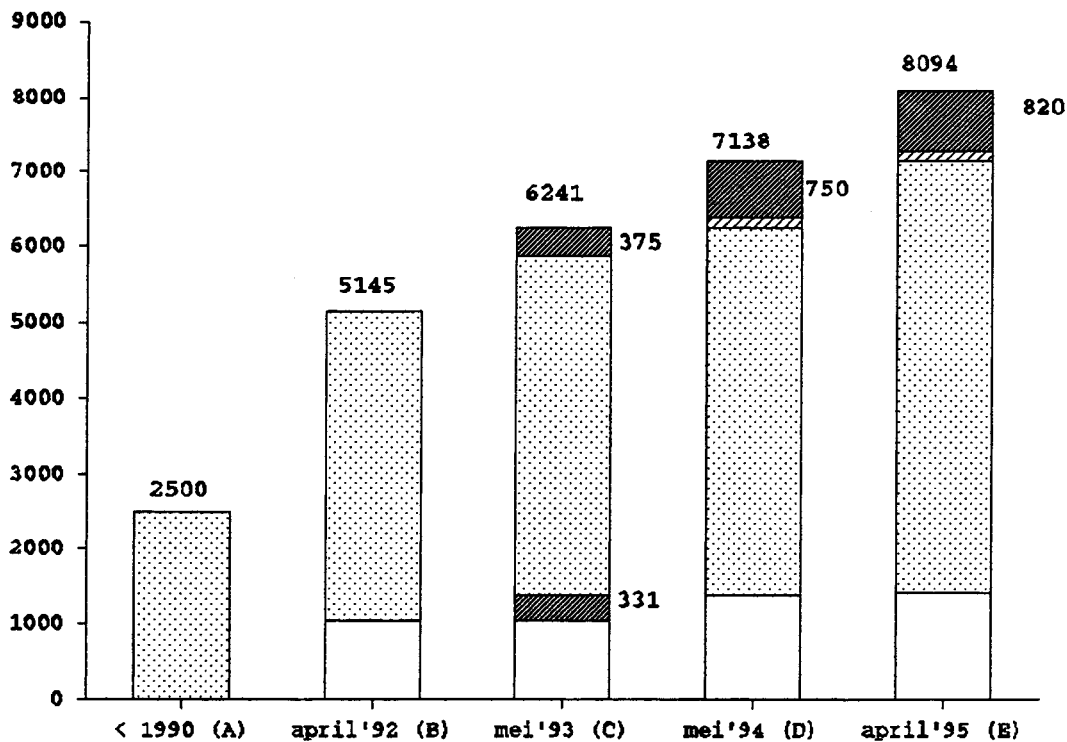
Mede naar aanleiding van een voorstel dat in het bestuurlijk overleg is gedaan wil het Kabinet meewerken aan een integrale verkenning van de effecten die deze (mogelijke) infrastructurele ontwikkelingen gezamenlijk kunnen hebben op de ruimtelijke ontwikkeling van de betrokken gemeenten. Het Rijk zal het initiatief (over)nemen voor deze, samen met de provincie, de betrokken gemeenten en de NS uit te voeren verkenning.

## **7. DE KOSTEN**

### **7.1 De kostenontwikkeling tot nu toe**

De totale kosten van het project Betuweroute (inclusief verbetering van de Rotterdamse Havenspoorlijn en aanpassingen op Kijfhoek) bedragen volgens de PKB Betuweroute f 7274 mio (prijsspeil 1994). Met de extra investeringen die in § 5.1 zijn opgenomen worden de totale investeringskosten nu f 7274 + f 820 is f 8094 mio (prijsspeil 1994). Hierin is, zoals bij spoorinvesteringen gebruikelijk is, geen BTW begrepen. In de onderstaande figuur is de kostenontwikkeling van het project tot nu toe weergegeven.

in mio gld



figuur: kostenontwikkeling van het project Betuweroute (vanaf 1992 inclusief Rotterdamse Havenspoorlijn en aanpassing Kijfhoek)

Toelichting:

A. < 1990, SVV-II:

f 2500 mio (prijsspeil 1990).

– projectdefinitie: aanpassen en uitbreiden van de bestaande Betuwerspoorlijn voor intensief goederenvervoer; de verbetering van de Havenspoorlijn stond elders op de begroting.

B. april 1992, PKB Betuweroute deel 1 (Kabinetsovoornemen):

f 5145 mio (prijsspeil 1991).

– projectdefinitie: geheel nieuwe spoorlijn langs A15, exclusief voor goederenvervoer (f 4100 mio) plus verbetering Havenspoorlijn (f 895 mio) en capaciteitsvergroting Kijfhoek (f 150 mio).

C. mei 1993, PKB Betuweroute deel 3 (Kabinetsstandpunt):

f 6241 mio (prijsspeil 1992).

– projectbegrenzing: als in PKB 1;

– mutatie Havenspoorlijn+Kijfhoek: meerkosten Botlektunnel in plaats van brug ad f 331 mio (van f 1045 naar f 1376 mio);

– mutatie nieuw tracé: als gevolg van zowel kosten- als prijsverhogingen en de resultaten van een door Lloyds» Register uitgevoerde «second opinion» op de raming komt de kostenraming van het nieuwe tracé f 390 mio hoger uit (van f 4100 naar f 4490 mio);

– mutatie nieuw tracé: extra maatregelen a.g.v. inspraak, overleg en advisering ad f 375 mio.

D. mei 1994, PKB Betuweroute deel 4 (na Parlementaire behandeling vastgestelde PKB):

f 7138 mio (prijsspeil 1993).

– projectbegrenzing: als in PKB 1;

- prijspeilaanpassing van 1992 naar 1993 ad f 147 mio;
  - mutatie nieuw tracé: verwerking moties Tweede Kamer ad f 750 mio.
- E. april 1995, Kabinetsstandpunt:  
f 8094 mio (prijspeil 1994).
- projectbegrenzing: als in PKB 1;
  - prijspeilaanpassing van 1993 naar 1994 ad f 136 mio;
  - mutatie: extra maatregelen ad f 820 mio.

## **7.2 Financiering extra maatregelen**

Het Kabinet wil voor de extra uitgaven van maximaal f 820 mio (prijspeil 1994) ruimte maken binnen het Fonds Economische Structuurversterking (FES) door een herprioritering van infrastructurele projecten in de periode 2000–2005, alles met inachtneming van gemaakte bestuurlijke afspraken.

Zodra voldoende duidelijkheid bestaat over het exacte uitgavenritme zullen daartoe door het Kabinet definitieve keuzes worden gemaakt, waarbij tevens nadere inzichten in de voeding van het fonds, en nog niet in de meerjarenplanning opgenomen infrastructurele projecten, zullen worden betrokken.

## **8. DE (PRIVATE) FINANCIERING**

De Commissie Betuweroute is er niet van overtuigd dat de voorgenomen gedeeltelijke private financiering zinvol is. Dit lijkt met name ingegeven te zijn door de overweging dat louter budgettaire overwegingen geen aanleiding mogen zijn te kiezen voor relatief dure financieringsconstructies. Met andere woorden: als de overheid de Betuweroute een belangrijk project vindt, dan moet zij ook maar voor volledige dekking uit de Rijksbegroting zorgdragen.

Het Kabinet onderschrijft de lijn dat financiële inpassingsproblemen op kortere termijn niet mogen leiden tot de keuze van constructies die ertoe leiden dat de overheid – via betalingsverplichtingen op langere termijn – uiteindelijk per saldo duurder uit is. Dit is onder meer de aanleiding geweest om af te zien van het leasen van bijvoorbeeld gevangnissen. Knelpunt bij dergelijke constructies is met name het ontbreken van mogelijkheden van private exploitatie: uiteindelijk betaalt de overheid voor het gebruik.

Overheidsverantwoordelijkheid voor de aanleg van infrastructuur gaat echter in sommige gevallen heel goed samen met private exploitatie. De scheiding tussen railinfrastructuur en de vervoerexploitatie vloeit niet alleen voort uit EG-regelgeving, maar is er ook op gericht om de marktwerking te bevorderen. Dat sluit aan bij het advies van de Commissie Betuweroute dat een helder onderscheid gemaakt dient te worden tussen enerzijds eigendom en beheer van de infrastructuur en anderzijds het gebruik. Het Kabinet onderschrijft de conclusie dat juist bij dat laatste, mits er sprake is van een goede marktwerking, nog vele verbeteringen kunnen worden getroffen.

De eerder genoemde snelle ontwikkelingen in het spoorvervoer, waarbij vanuit marktpartijen (operators) een actieve sturing op het gebruik van de modaliteiten ontstaat, de prognoses dat met name het internationale vervoer over langere afstanden in de komende jaren zal gaan groeien en de totstandkoming van transeuropese netwerken zorgen ervoor dat de capaciteit van de Betuweroute een toegevoegde en toenemende waarde zal hebben.

Door de aanleg van hoogwaardige infrastructuur zal het goederenvervoer per spoor een groeiend aandeel van het toenemende vervoer

nemen en daardoor zal de commerciële exploitatie van het railvervoer tot een zodanig exploitatieresultaat leiden dat er een basis ontstaat om een gebruikersbijdrage voor de infrastructuur op te brengen.

De wenselijkheid van een optimale economische benutting van de Betuweroute en de overtuiging dat het vervoerspotentieel en de daarbij behorende commerciële risico's het beste kunnen worden ingeschat en beheerst door de private sector, hebben geleid tot het voornemen het recht tot exploitatie van de infrastructuur (de concessie) te verkopen aan een private exploitant. Door het vorige Kabinet is tegelijkertijd besloten om met de opbrengst van de concessie een deel van de benodigde investeringssom (privaat) te financieren.

Het Kabinet is voorstander van private inbreng, omdat dit de commerciële exploitatie bevordert, het gebruik van de Betuweroute stimuleert en op die manier tot meer vervoer over het spoor leidt. Private financiering mag dus niet gezien worden als iets dat uit louter budgettaire overwegingen voortkomt.

Het Kabinet heeft zich recent opnieuw bezonnen op de vraag wat het geëigende moment is om de beoogde verkoop van de concessie voor de exploitatie van de Betuweroute te laten plaatsvinden. Het uitgangspunt om voorafgaand aan het definitieve besluit omtrent de aanleg zekerheid te hebben over de financiering (inclusief private financiering), is daarbij afgezet tegen de vraag of verkoop van de concessie op een later tijdstip vanuit het oogpunt van de belastingbetaler gunstiger kan zijn, in die zin dat de te realiseren opbrengst van de concessie hoger zal zijn dan indien deze verkoop in een eerder stadium plaatsvindt.

Hieronder zal eerst worden ingegaan op de nadelen die er aan de constructie kleven zoals waarvoor door het vorige Kabinet is gekozen.

De lopende discussie over de merites van de Betuweroute en de bijbehorende onzekerheid over de aanleg, het bouwtempo en wijze van uitvoering behoren tot de politieke onzekerheden, die voor private partijen onbeheersbaar zijn. Voorts is de ontwikkeling van de railgoederenmarkt tot nu toe nog onvoldoende en zullen voor de beoogde groei van het (inter)nationale vervoer nog belangrijke institutionele en technische knelpunten moeten worden opgelost. Een andere belangrijke onzekerheid voor private partijen schuilt in het flankerend beleid dat zowel nationaal als in EG-verband aan verandering onderhevig kan zijn, waardoor de groeikansen voor het railvervoer kunnen worden beïnvloed.

Het Kabinet meent dat dergelijke politieke onzekerheden met name de komende jaren nog een sterke rol zullen spelen en is op grond daarvan tot de conclusie gekomen dat de private partijen die in de toekomstige goederenvervoermarkt en voor de benutting van de Betuweroute een belangrijke rol zullen spelen thans nog onvoldoende op de beoogde situatie hebben kunnen inspelen. De genoemde onzekerheden voorafgaand aan de aanleg leiden tot een substantieel lagere waarde van de concessie.

Op grond van de verkenningen die zijn uitgevoerd is het weliswaar mogelijk om op korte termijn privaat vermogen aan te trekken, maar de omvang daarvan wordt beperkt door een hoge risico-opslag, tenzij de overheid bereid zou zijn garanties te bieden waardoor eventuele tegenvallers voor de financiers worden beperkt tot nauwe bandbreedtes. Een dergelijk aanpak acht het Kabinet voor de belastingbetaler ongunstig.

Het Kabinet meent dat het beter is de concessie pas te verkopen wanneer de meeste politieke risico's zijn opgelost en de markt voor railgoederenvervoer verder is ontwikkeld. Daardoor zal een aanmerkelijk gunstiger opbrengst gerealiseerd kunnen worden.

Dit vergt in de komende jaren een actieve benadering door de overheid, gericht op het bevorderen van marktwerking, maar ook op publiek-private samenwerking bij de totstandkoming van de Betuweroute en een voortvarende implementatie van de principes van de Commissie-Wijffels.

Het stimuleren van de marktontwikkelingen (zoals ook omschreven en aanbevolen door de Commissie Betuweroute) leidt tot een meer aantrekkelijke investeringsmogelijkheid. Daarmee kan de overheid zelf invloed uitoefenen op de toekomstige waarde van de concessie.

Het voorgaande leidt tot de conclusie dat op dit moment geen zekerheid geboden wordt m.b.t. de aard en omvang van de private bijdrage aan de financiering van de aanleg van de Betuweroute. Het Kabinet acht het desondanks verantwoord de tot dusver geraamde bijdrage van f 1,5 miljard in de laatste jaren van de bouwperiode te handhaven, onder de voorwaarde dat de concessie op een later tijdstip dan bij de aanvang van de bouw verkocht wordt door de staat.

## **9. DE BESLUITVORMING OVER INFRASTRUCTUUR**

Met de inwerkingtreding van de Tracéwet is een nieuw kader geschapen waarbinnen een zorgvuldige ontwikkeling van en besluitvorming over grote projecten als het onderhavige tot stand kan komen. De ervaring met het project Betuweroute heeft tevens geleerd, dat het zorgvuldig volgen van procedures op zich niet voldoende is.

Het Kabinet deelt de opmerkingen van de Commissie Betuweroute inzake de besluitvorming over infrastructuur.

Heldere communicatie met bestuurders, parlement en belanghebbenden en het daarmee verkrijgen van draagvlak is van doorslaggevende betekenis voor het welslagen van een project. De Commissie wijst er op dat het op dit punt bij de Betuweroute beter had gekund, zij het dat politieke consensus en maatschappelijk draagvlak gelijktijdig op gespannen voet met elkaar kunnen staan.

De «pauze» die werd ingelast, bleek een goede gelegenheid om alle zaken nog eens op een rij te zetten en in de juiste proporties te zien.

## **10. TOT SLOT: EEN STRATEGISCH BESLUIT**

Bij het besluit over de aanleg van de Betuweroute spelen strategische overwegingen een doorslaggevende rol.

Vanwege de lange economische levensduur van dit project is het precieze verloop van de verschillende ontwikkelingen immers zeer ongewis. Zo laten de verschillende prognoses voor het goederenvervoer over de Betuweroute (en dus ook de prognoses voor de rentabiliteit van de investering in de Betuweroute) grote marges zien. Dit is onder andere afhankelijk van de economische scenario's en methodieken die gehanteerd worden.

Het besluitvormingsproces over het project is intens geweest en heeft lang geduurd. Er zijn gedurende de hele besluitvormingsperiode vele rapporten gemaakt. Naar de mening van het Kabinet kunnen nauwelijks nieuwe feiten meer worden toegevoegd, en leiden nieuwe rapporten ook niet tot (verdere) vermindering van de onzekerheden.

Daarom neemt het Kabinet nu het strategische besluit:

de Betuweroute wordt aangelegd.

Een spoorverbinding voor goederenvervoer van strategisch belang:



– voor het milieu, omdat aanleg van de Betuweroute de enige manier is om, gegeven de groei van het goederenvervoer, een verschuiving van het goederenvervoer van weg naar spoor überhaupt mogelijk te maken. Hiermee draagt Nederland bij aan het Europese streven om de bijdrage van de transportsector in zijn geheel aan de groei van de milieu-problematiek te verminderen.

– voor de Nederlandse economie, omdat aansluiting op alle Europese hoofdtransportassen een absolute voorwaarde is voor de positie van Nederland als transport- en distributieland én als produktieland (en dus voor de werkgelegenheid), en om de positie van de Rotterdamse haven als mainport te handhaven en te versterken.

Om maximale winst op het gebied van milieu en bereikbaarheid te realiseren, en om een optimaal rendement van de investering te bereiken, is het beleid er op gericht om de vervoersomvang op de Betuweroute zo groot mogelijk te laten zijn. Daartoe zal het Kabinet het reeds ingezette flankerend beleid actief verder ontwikkelen en zich daar ook in Europees verband sterk voor maken. Voor dat laatste zal het Kabinet een Plan van Aanpak aan de Kamer voorleggen.

Het Kabinet heeft – gehoord de voorstellen van de bestuurders van de betrokken provincies en gemeenten – tot een groot aantal aanpassingen van het tracé-ontwerp besloten. In totaal is daarvoor maximaal f 820 mio extra uitgetrokken. In de komende periode worden deze aanpassingen gezamenlijk verder uitgewerkt en wordt de Tracévaststellings-procedure voortvarend voortgezet. Het Kabinet vertrouwt erop dat door deze aanpassingen, en door de constructieve wijze waarop samen met de betrokken bestuurders deze plan-aanpassingen tot stand zijn gekomen, er een maatschappelijk gedragen project is ontstaan. Het Kabinet ziet de verdere activiteiten voor de aanleg van de Betuweroute dan ook met het volste vertrouwen tegemoet.

In de periode totdat de Betuweroute klaar is zal het groeiende spoor-goederenvervoer op het bestaande spoornetwerk ingepast moeten worden. Het Kabinet meent dat die groei, binnen de geldende milieuarandvoorwaarden, zo weinig mogelijk beperkingen moet ondervinden. Daarom zal – tot het moment van ingebruikneming van de Betuweroute – het goederenvervoer op het bestaande spoornetwerk op nader te bepalen baanvakken en tijdstippen zo nodig prioriteit krijgen boven het reizigersvervoer.

**Bij Kabinetsstandpunt Betuweroute****Indicatieve lijst van lokale aanpassingen in het tracé-ontwerp van de Betuweroute:**

- in de provincie Zuid-Holland: f 244 mio,
- in de provincie Gelderland: f 231 mio,
- additioneel tbv door de brandweer voorgestelde voorzieningen: f 15 mio.

De aanpassingen in de provincies Zuid-Holland en Gelderland zijn indicatief aangegeven in de onderstaande lijsten.

**LOKALE AANPASSINGEN IN DE PROVINCIE ZUID-HOLLAND**

<b>nr.</b>	<b>gemeente</b>	<b>aanpassing</b>	<b>meer kosten in f mio</b>
Z 1	Rotterdam	doorvaarthoogte Dintelhavenbrug van 11,5 m naar 12,0 m	1
Z 2	Rotterdam	vervangen overweg Aveling door ongelijkvloerse kruising, in combinatie met Digna Johanna	17
Z 3	Rotterdam	vervangen overwegen Butaanweg en Oud Pernissegeweg door ongelijkvloerse kruisingen	25
Z 4	Rotterdam	verlenging viaducten metro/ Kalverpad-verlengde Zuiderparkweg en oplossing traject tussen viaducten	8
Z 5	Rotterdam	vergroting viaduct Krabben-dijksestraat	0
Z 6	Rotterdam	handhaven Vrijenburgerweg op huidige hoogte	2
Z 7	Rotterdam	aanbrengen geluidschermen bij VINEX locatie (zuidzijde Betuweroute)	1
Z 8	Barendrecht	handhaven Heulweg voor alle verkeer of bijdragen in realisering hoogwaardige VINEX-ontsluiting nabij Heulweg	15
Z 9	Barendrecht	amoveren woningen Smitshoek Noord	14
Z 10	Barendrecht	hoger plaatsen Pendrechtse molen i.v.m. windbelemmering	1
Z 11	Barendrecht	landschappelijke herinrichting van het gebied waar de huidige Havenspoorlijn wordt opgebroken	5
Z 12	Barendrecht	verlengen viaduct i.v.m. ontsluiting toekomstig industriegebied Barendrecht Noord	2
Z 13	Barendrecht	Kooiwal 15 amoveren	1
Z 14	Barendrecht	inpassing overkapping (ontsluiting kap, fietspad e.d.)	13
Z 15	Barendrecht	kruising Verlengde Middelrijk d.m.v. tunnel	21
Z 16	Barendrecht	aanpassing sporen lay-out en stedenbouwkundige inpassing overkapping (A6-B6)	42
Z 17	Zwijndrecht	overkapping bij Bakestein, ontsluiting te Steege en Bakestein	8
Z 18	H-I-Ambacht	verplaatsing gemaal Krommeweg	1

<b>nr.</b>	<b>gemeente</b>	<b>aanpassing</b>	<b>meer kosten in f mio</b>
Z 19	H-I-Ambacht	tunnelbak zo min mogelijk accentueren in het-landschap	0
Z 20	H-I-Ambacht	verzwaren tunneldak t.b.v. 3 extra kruisingen Volgerlanden	2
Z 21	H-I-Ambacht	handhaven verbinding Veersedijk-Onderdijkse Rijweg	1
Z 22	Alblasserdam	verzwaren tunneldak t.b.v. 2 extra kruisingen voor ontsluiting toekomstig industrieterrein	1
Z 23	Alblasserdam	landschappelijke inpassing met aandacht voorherstel van ecologische verbindingzones onder A15	1
Z 24	Graafstroom	handhaven Veerweg op huidige lokatie	2
Z 25	Papendrecht	doortrekken parallelweg in westelijke richting (aansluiting op provinciale weg)	1
Z 26	Papendrecht	extra geluidschermen bij verplaatsen/herbouw boerderijen (noordzijde Betuweroute, km 8 tot 8,5)	1
Z 27	Papendrecht	hoger geluidscherm langs wachtspoor (zuidzijde Betuweroute, km 8 tot 8,5)	1
Z 28	Sliedrecht	extra geluidschermen (zuidzijde Betuweroute) t.b.v. toekomstige woningbouw-locatie ten westen van bestaande Betuwelijn	1
Z 29	Sliedrecht	handhaven N-Z verbinding Tolsteeg voor fietsverkeer, en aanleg N-Z-tunnel voor alle verkeer (tot 3,5 m hoog) ca 400 m naar westen	3
Z 30	Sliedrecht	aansluiting parallelweg op prov. weg (Kweldammerweg)	1
Z 31	H'veld-Giessendam	verhogen geluidschermen t.b.v. toekomstige woningbouw (zuidzijde Betuweroute, km 13,5-14,5)	1
Z 32	H'veld-Giessendam/Sliedrecht	handhaven Zwijnskade d.m.v. viaduct	6
Z 33	H'veld-Giessendam	ontsluiting weilanden polder Binnentiendweg	5
Z 34	Giessenlanden	ontsluiting Bilderhof	0
Z 35	Giessenlanden	amoveren woningen Langeweg 15/16 en 17 te Schelluinen	1
Z 36	Giessenlanden	amoveren woningen aan de Parallelweg en de kop van de Kerkweg te Schelluinen	7
Z 37	Gorinchem	reduceren lawaai t.h.v. 8 woningen Parallelweg Gorinchem (extra scherm langs A15)	2
Z 38	Gorinchem	verleggen gepland werkterrein Papweg naar andere locatie, bv. de Grote Haar	pm
Z 39	Gorinchem	viaduct over BR en A15 bij Mollenburgeseweg, vergroten onderdoorgang Haarskade onder A15	15
Z 40	Gorinchem	extra geluidschermen ten zuiden van A15 («Zeister variant»)	15
<b>Z</b>		<b>totaal lokale aanpassingen in de provincie Zuid-Holland:</b>	<b>244</b>

## LOKALE AANPASSINGEN IN DE PROVINCIE GELDERLAND

nr.	gemeente	aanpassing	meer- kosten in f mio
G 1	Lingewaal, Echteld, Kesteren, Dodewaard, Valburg.	Realiseren «hoog/laag-pakket»; d.w.z. bij de kruisingen met de Zeiving (Leuven; gemeente Lingewaal), de spoorlijn Tiel-Elst (gemeente Echteld), de Cuneraweg (gemeenten Kesteren en Echteld), de Dalwagen (gemeente Dodewaard) en de Wageningsestraat (gemeente Valburg) worden de Betuweroute en A15 op maaiveld gelegd en de kruisende lokale verbindingen er overheen geleid.	130
G 2	Lingewaal	De geplande wachtspooren ter hoogte van het Lingebos zullen (bij het honoreren van het «hoog/laag-pakket») in principe meer naar het oosten verplaatst worden; nader onderzoek is nodig.	0
G 3	Lingewaal	De geplande gronddepots nabij het Lingebos worden in overleg en samenwerking met de gemeente zoveel mogelijk aangewend als geluidwerende voorziening voor het Lingebos.	0
G 4	Geldermalsen	De verbindingbogen van en naar de spoorlijn Utrecht–Den Bosch worden met gebruikmaking van de gronddepots beter landschappelijk ingepast, waarbij het veiligheidsaspect wordt verhoogd en een geluidwerende voorziening wordt verkregen.	5
G 5	Geldermalsen	De gronddepots in de gemeente krijgen een dundanige vormgeving dat een meerwaarde ontstaat m.b.t. geluid en landschappelijke inpassing.	0
G 6	Geldermalsen	Het fietspad bij en de fietstunnel onder de Rijksweg (aan de noordzijde van de A15) wordt na de reconstructie teruggelegd.	0
G 7	Geldermalsen	In overleg met Tiel (en de provincie) zal de mogelijkheid worden bezien om de aansluiting bij Wadenoijen eenzijdig te maken in de richting Tiel. In dat geval kan worden voldaan aan de wens van Geldermalsen voor een nieuwe aansluiting op de A15 ter hoogte van de Blankertsweg (voor de Randweg) onder opheffing van de aansluiting Meteren.	0
G 8	Tiel	Het realiseren van een veilige fietsverbinding tussen Wadenoijen en Geldermalsen bij de kruising Betuweroute/spoorlijn Tiel–Geldermalsen en A15.	12
G 9	Tiel en Buren	Bij de kruising bij Laageinde (km 54,1) wordt de Betuweroute op maaiveldligging gebracht in combinatie met een verhoogd Laageinde (over Betuweroute en A15).	0
G 10	Buren	Het viaduct in de provinciale weg N837 over de Betuweroute en de A15 wordt verbreed in verband met een te plaatsen verkeersregelinstantie.	3
G 11	Tiel	Extra geluidwerende voorzieningen langs A15 bij Tiel.	15
G 12	Tiel	Aan beide zijden van de brug voor de parallelweg over het A'dam-Rijnkanaal wordt een fietspad gerealiseerd.	2
G 13	Echteld	De fietstunnel in de Voorstraat richting Lienderbos wordt verbreed t.b.v. alle verkeer.	5
G 14	Valburg	Bij het viaduct Tielsestraat wordt in een tweezijdig fietspad voorzien.	4

<b>nr.</b>	<b>gemeente</b>	<b>aanpassing</b>	<b>meer- kosten in f mio</b>
G 15	Valburg	Het bestaande fietspad tussen Bredestraat en Onderstalstraat wordt gehandhaafd.	0
G 16	Valburg	Bij het strandpark Slijk-Ewijk worden geluidwerende voorzieningen getroffen in aansluiting op de huidige geluidwal aan de zuidzijde van de A15.	2
G 17	Valburg	De (kano)vaarverbinding Slijk-Ewijk-De Linge blijft gehandhaafd.	3
G 18	Elst	I.v.m. het afsluiten van de Wolfhoeksestraat wordt een bijdrage verleend in de kosten van een nieuwe ontsluiting van het bedrijventerrein De Aam via de Bemmelseweg.	5
G 19	Bemmel	Amoveren van vier woningen die ingeklemd liggen tussen Betuweroute, A52 en A15.	2
G 20	Bemmel	Plaatsen van geluidschermen aan de zuidzijde van de BR t.b.v. buurtschap Ressen en de nieuwbouw Bemmel-West.	2
G 21	Bemmel	Helling van viaduct van Elkweg/Karstraat aanpassen voor fietsers.	1
G 22	Bemmel	Ontsluiting van landbouwpercelen ten zuiden van Angeren (waarbij ook de bereikbaarheid voor de brandweer verbetert).	6
G 23	Bemmel	Amoveren van de resterende 11 woningen van buurtschap Boerenhoek.	8
G 24	Duiven	Handhaven van een (extra) verbinding tussen het buitengebied en Duiven (viaduct).	7
G 25	Duiven	Amoveren van drie woningen binnen een afstand van 30 m van het spoor.	2
G 26	Duiven	Geluidscherm aan de zuidzijde van de Betuweroute ter hoogte van de Leuensedijk uitvoeren als begroeiende geluidwal i.p.v. scherm.	0
G 27	Zevenaar	Realiseren van een fietspad tussen Groessenseweg (noordzijde) en Groeneweg.	1
G 28	Zevenaar	Amoveren vijf woningen aan de Babberichseweg en Dijkweg die ingeklemd worden tussen viaduct en geluidschermen.	3
G 29	Zevenaar	Realiseren van een veilige fietsaansluiting Babberich-Zevenaar ter hoogte van het viaduct Babberichseweg.	1
G 30	Zevenaar	Handhaven van de huidige verbinding bij de Sleeg d.m.v. een voor alle verkeer geschikt viaduct.	7
G 31	Zevenaar	Woning Sleeg 30 vanwege moeilijke ontsluiting aankopen.	1
G 32	Zevenaar	Ingesloten woningen Beekseweg tussen schermen en viaduct aankopen/amoveren.	2
G 33	Zevenaar	Verbeteren van de landschappelijke inpassing van het spoor in combinatie met uitbreidingsplannen voor Babberich, met name voor het tracédeel Zevenaar-Duitse grens.	0
G 34	Zevenaar	Windbelemmering molen «De Hoop» vanwege molenrichtlijn opheffen door hogere plaatsing.	1

<b>nr.</b>	<b>gemeente</b>	<b>aanpassing</b>	<b>meer- kosten in f mio</b>
G 35	Zevenaar	Helling viaduct Beekseweg aanpassen voor fietsers.	1
<b>G</b>		<b>totaal lokale aanpassingen in de provincie Gel- derland:</b>	<b>231</b>