

Vergaderjaar 2022–2023

34 244

Logistiek en goederenvervoer

Nr. 6

BRIEF VAN DE MINISTER EN STAATSSECRETARIS VAN INFRA-STRUCTUUR EN WATERSTAAT

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 7 april 2023

Op 13 april aanstaande is een commissiedebat over het goederenvervoerbeleid geagendeerd. Ter voorbereiding hierop informeren wij u graag over de huidige inzet van het kabinet op het integrale en multimodale goederenvervoerbeleid.

Voortbouwend op de Goederenvervoeragenda uit 2019¹ beschrijft deze brief de huidige inzet om de lange termijn doelen van het goederenvervoerbeleid voor een geïntegreerd, multimodaal, concurrerend, duurzaam en veilig transportsysteem te halen. Daarbij wordt bekeken of op punten, indien mogelijk, extra inzet of een aanscherping van de doelen gewenst is. Dit gebeurt mede in het licht van de recent met uw Kamer besproken Hoofdlijnennotitie over de Mobiliteitsvisie, de recente lange termijnvisies op transportmodaliteiten² en de verduurzaming van het transport. De brief loopt daarmee ook vooruit op de voor het derde kwartaal van het jaar aangekondigde herijking van de Goederenvervoeragenda. Separaat ontvangt u naar aanleiding van de motie van de leden Van Ginneken en Minhas terzake een visie op de toekomst van het spoorgoederenvervoer.³

In lijn met de in de Goederenvervoeragenda in 2019 geformuleerde ambitie, streeft het kabinet naar een efficiënt, concurrerend, duurzaam en veilig multimodaal goederenvervoer. Goederenvervoer faciliteert daarbij het economisch en maatschappelijk verkeer en ondersteunt de positie van Nederland als logistieke toegangspoort tot het Europese achterland. De transportmodaliteiten werken daarbij nauw samen en treden bij verstoringen in het goederenverkeer op als elkaars alternatief. Om dit te realiseren wordt een transportbeleid gevoerd, waarbij belangen als een

¹ Kamerstuk 34 244, nr. 2.

² Toekomst van de automobilititeit, Visie op de toekomst van het spoorgoederenvervoer, Toekomst van de binnenvaart.

³ Kamerstuk 29 984, nr. 1084.

veerkrachtige bereikbaarheid en bevoorrading, duurzaamheid, veiligheid en ruimtelijke inpassing in samenhang worden meegenomen.

Algemeen

Het goederenvervoer en de logistiek vervullen een belangrijke functie in de Nederlandse samenleving en economie. Ze verzorgen de bevoorrading van (productie)bedrijven, winkels en instellingen. Het goederenvervoer faciliteert zo niet alleen het economisch maar ook het maatschappelijk verkeer. De Nederlandse logistiek bevoorraadt daarbij bovendien een belangrijk deel van het Europese achterland. Met een aandeel van 9% van het BBP en werkgelegenheid voor meer dan een half miljoen personen vormt het goederenvervoer ook een belangrijke pijler onder de Nederlandse economie.

De basis hiervoor vormt een goede transportinfrastructuur en een samenwerkende keten van verladers, vervoerders en logistieke dienstverleners. Daarbij voorziet elk transportmiddel in specifieke transportbehoeften en heeft zo een eigen plek binnen het transportsysteem.

De energietransitie, de klimaatopgave, de woonopgave, de realisatie van een circulaire economie, geopolitieke verstoringen van de wereldhandel stellen dit systeem echter voor grote uitdagingen. De fysieke ruimte om deze uitdagingen aan te gaan, is echter beperkt en wordt deels ook geclaimd door andere maatschappelijke functies. Het transportsysteem loopt tegen zijn fysieke grenzen aan. Het wegtransport voorziet in een groot deel van de transportbehoeften, maar heeft te maken met het vollopen van de wegen. De bestaande infrastructuur is sterk aan onderhoud en renovatie toe. De transitie naar een circulaire economie zal naar verwachting gepaard gaan met flinke veranderingen in de goederenstromen en een intensivering van het transport. Het behalen van de klimaatdoelen voor het terugdringen van de CO₂-uitstoot in het transport vergt ook nog de nodige stappen. Het kabinet kijkt daarbij nadrukkelijk breder dan alleen naar CO₂-emissies: ook de impact op de leefomgeving (luchtkwaliteit, geluid, trillingen) vraagt stappen. In de tussentijd maken de droogte en de wereldwijde verstoringen van de containerlogistiek het systeem kwetsbaar.

Voor het behoud van het logistieke netwerk worden de versterking van het systeem en het beter benutten van de breedte van het transportsysteem steeds belangrijker. Regionale en lokale inbedding en een goede aansluiting van de goederencorridors op het Europese TEN-T-netwerk is daarbij cruciaal. In de corridoraanpak wordt daarom – ook in internationaal verband – gewerkt aan versterking van de samenwerking binnen de logistieke keten. Ook wordt gewerkt aan een verdere digitalisering van het goederenvervoer en een versterking van het transportsysteem met buisleidingen en een betere aansluiting van de kustvaart.

Deze transitie is een complex proces. De World Logistics Organisation (WLO) voorspelt voor de komende decennia alleen al een autonome groei van meer dan 20%. Recente mondiale verstoringen in de containerlogistiek, geopolitieke spanningen en lage waterstanden vergroten deze complexiteit. Deze ontwikkelingen vormen ook een belangrijk onderdeel van de aangekondigde herijking van de Goederenvervoeragenda.

Zoals ook in de Hoofdlijnennotitie voor de Mobiliteitsvisie is aangegeven is een goed functionerend multimodaal systeem noodzakelijk voor ook het goederenvervoer en de logistiek. In lijn met de acties die in gang zijn gezet met de Goederenvervoeragenda wordt ook aan dit multimodale goede-

renvervoersysteem gewerkt. De hoofdlijnen van de inzet van het kabinet zijn daarbij:

1) Borgen kwaliteit en capaciteit bestaande transportinfrastructuur

Nederland beschikt over een goede infrastructuur, zeker in vergelijking met veel landen om ons heen. Onze wegen, spoorwegen en waterwegen zorgen voor goede bereikbaarheid en hebben ons de afgelopen decennia veel welvaart en welzijn gebracht. Maar dat is geen vanzelfsprekendheid. Door steeds intensiever gebruik, veroudering en slijtage zijn er storingen en defecten te verwachten aan onze wegen, spoorwegen, bruggen, viaducten en sluisen. Dit kan ertoe leiden dat er minder gebruik van kan worden gemaakt of in het ergste geval, dat een weg, spoorlijn, brug, viaduct of sluis zelfs afgesloten moet worden voor de veiligheid van de gebruikers.

In het coalitieakkoord zijn daarom extra middelen vrijgemaakt voor de instandhouding van onze netwerken en de grootste onderhoudsbeurt van onze infrastructuur ooit. In de recente brieven *Basiskwaliteitsniveau RWS Netwerken* en *Vooruitblik op het MIRT 2023*⁴ is aangegeven dat er financieel ruimte moet worden gecreëerd om dit te bereiken én ook de instandhouding voor de toekomst betaalbaar te houden. Dit betekent dat er keuzes moeten worden gemaakt, onder meer door een verschuiving van aanleg naar instandhouding. Daarnaast is nader onderzoek nodig om op termijn doelmatigheid verder te verbeteren. Op 30 maart jl. is hierover met de Kamer gesproken.

Mede in het licht van de oorlog in Oekraïne en andere geopolitieke ontwikkelingen gaat ook extra aandacht uit naar de veerkracht van het systeem om met verstoringen in de logistieke keten om te gaan en zo op korte en op lange termijn de bereikbaarheid op peil te houden dan wel te versterken. Het betreft hier een inzet die in nauwe samenwerking met de zeehavens en de rest van de logistieke sector vorm krijgt.

Ook het terugdringen van de ondermijning van de goederenstromen vanuit de criminaliteit wordt hierbij meegenomen. In deze context wordt ook gewezen op de samenwerkingsovereenkomst die onlangs met de Vlaamse overheid is gesloten voor het tegengaan van de drugstransporten.

Aandachtspunt binnen dit integrale bouwen aan de toekomst van het goederenvervoer is de ruimtelijke inpassing ervan. De ruimte in Nederland is beperkt en wordt voor meerdere doelen geclaimd. In de afweging van deze claims moeten ook het belang van een efficiënt, snel, duurzaam en veilig goederenvervoer worden meegenomen. Daartoe wordt ook aangesloten bij het project *Grip op grootschalige bedrijfsvestigingen* waarin het kabinet samen met de provincies naast de inpassing in de stedelijke bebouwing ook werkt aan een adequate aansluiting van het transportnetwerk op de reservering van ruimte voor nieuwe grootschalige bedrijfsvestigingen. Uitgangspunt is daarbij het beter benutten van bestaande infrastructuur en het – in lijn met het uitgangspunt van de Mobiliteitsvisie – kiezen voor de juiste modaliteit op de juiste plaats en tijd. De Minister van Economische Zaken en Klimaat heeft de Kamer hierover op 3 april 2023 nader geïnformeerd. (Kamerstukken 34 682 en 32 637, nr. 156).

⁴ Kamerstukken 29 385, nr. 119 en Kamerstuk 36 200 A, nr. 65.

2) Versterken transportsysteem en integrale corridorontwikkeling

Benutten van de mogelijkheden van de bestaande infrastructuur en de keuze voor de juiste modaliteit op de juiste plaats en tijd vormen een belangrijk onderdeel van de aanpak van de omvangrijke goederenstromen op de drie grotere goederenvervoerscorridors (Oost, Zuidoost en Zuid) die Nederland kent.

De corridorprogramma's richten zich op een versterking van de ruimtelijk economische betekenis, de verduurzaming, het optimaliseren van de multimodale knooppunten ten behoeve van een modal shift en de veiligheid van de transporten op deze corridors. Voor de logistieke opgaven voortvloeiend uit de energietransitie en de opkomst van de circulaire economie zijn deze goederenstromen op de corridors van groot belang. In het verlengde hiervan wordt naar een concentratie van distributiecentra rond om de corridors toegewerkt. Met de ontwikkeling van truckparkings en ligplaatsen op deze corridors wordt zo ook de veiligheid binnen het lange afstand wegtransport bevorderd.

Met het oog op de energietransitie en de komst van een meer circulaire economie wordt een sterke groei van het vervoer van gevaarlijke stoffen verwacht, waaronder waterstofdragende stoffen als ammoniak⁵. Deze groei wordt vooral verwacht binnen de zeehavengebieden en richting de grotere chemie- en industriecomplexen als Chemelot en het Duitse Ruhrgebied. Vanuit een integrale weging van zowel de logistieke efficiëntie, de duurzaamheid en de (externe) veiligheid wordt gekeken naar de mogelijkheden van buisleidingenverbindingen naast de bestaande tankvaart en het vervoer per spoor. In dat kader wordt momenteel ook een maatschappelijke kosten en batenanalyse van de aanleg van een buisleidingen verbinding tussen Rotterdam en Chemelot/ Ruhrgebied (Deltacorridor) uitgevoerd.

Meer generiek wordt gewerkt aan een beleidskader voor buisleidingen in een multimodaal transportsysteem en de ruimtelijke inpassing hiervan. Deze zal na de zomer naar uw Kamer worden gezonden.

Ook het vorig jaar gestarte MIRT corridorprogramma Zuid vormt een belangrijke uitbreiding en versterking van het multimodale gebruik van het transportsysteem. Via dit programma wordt gewerkt aan een sterk concurrerend, duurzaam, innovatief en veilig transportkanaal voor het goederenverkeer tussen Amsterdam–Rotterdam–Antwerpen en verder. De corridor verbindt daarbij de zeehavens binnen de Vlaams-Nederlandse delta, voegt de kustvaart als modaliteit toe aan de scope van het multimodale Europese transport en biedt ook over land mogelijkheden voor het meenemen van achterlandtransporten richting Zuidwest Europa. Met de al langer bestaande buisleidingenstraat tussen Rotterdam en Antwerpen kan de corridor Zuid ook een belangrijke impuls geven aan de positie van buisleidingen als een nieuwe modaliteit in het goederenvervoer.

Met de samenwerking tussen de MIRT goederenvervoerscorridors Oost, Zuidoost en Zuid ontwikkelt zich zo ook een hecht samenwerkend netwerk van transportaders. Niet alleen lopen de omvangrijkste goederenstromen en de achterlandverbindingen via dit netwerk. De multimodale knooppunten op deze corridors verbinden de grote zeehavens, de industrieel economische complexen, de stedelijke gebieden en de onderliggende logistieke netwerken met elkaar. Deze corridors en de daarop gelegen

⁵ Kamerstukken 32 813 en 31 239, nr. 1192.

multimodale knooppunten vormen zo een belangrijke factor binnen de ruimtelijke inpassing van het goederenvervoer in Nederland.

3) Innovatie en verduurzaming in de logistiek

Een efficiënt, multimodaal, duurzaam en veilig transport van de toekomst gaat gepaard met innovatieve state-of-the-art modaliteiten. Een inzet op verduurzaming van het transport en het gebruik van innovatieve (ICT-) technologieën zal daarbij tot een modernisering van de transportmiddelen en modaliteiten leiden. In dit verband werken de Topsector Logistiek, het bedrijfsleven en kennisinstanties samen aan innovaties op zowel systeem als individueel bedrijfsniveau. Dit doet de Topsector mede vanuit het perspectief van de economische meerwaarde van het goederenvervoer en de logistiek voor Nederland.

De verduurzaming van de transportmiddelen wordt binnen de afzonderlijke modaliteiten opgepakt. Het tempo van innovatie en verduurzaming ligt nadrukkelijk niet gelijk bij alle transportmodaliteiten. Dit mede door de verschillen in vervangritmes van de transportmiddelen. Zo wordt veelal elke acht jaar een vrachtwagen vervangen terwijl in de regel alleen al de motor van een binnenvaartschip en locomotief zo'n 40 jaar meegaat.

De binnenvaart en spoor vervullen als vervoerder van grote hoeveelheden (in bulk en in containers) en zware goederen een belangrijke rol binnen het huidige transportsysteem. Deze transportmogelijkheden geven de binnenvaart en het spoor ook het uitzicht op een centrale rol in het transport van de toekomst. Deze modaliteiten kunnen daarbij ook de druk op het wegennet verlagen. Voor de binnenvaart vergt dit echter nog wel een stevige transitie gericht op vernieuwing en verduurzaming en de voor de aansluiting op de rest van de logistieke keten. Rond de zomer ontvangt de Kamer een samen met de sector uitgewerkte actieagenda hierbij voor de binnenvaart. Ook de visie op de toekomst van het spoorgoederenvervoer die u separaat ontvangt, gaat in op de rol van het spoorgoederenvervoer in het toekomstige transportsysteem. Belangrijk daarbij is dat de groei van spoorgoederenvervoer alleen met bepaalde randvoorwaarden kan plaatsvinden. Hoe deze rol moet worden vertaald naar maatregelen, wordt in samenspraak met belanghebbenden nader uitgewerkt.⁶

4) Beter benutting bestaande transportnetwerk

Een belangrijke stap bij de ontwikkeling van het multimodale goederenvervoer van de toekomst is het beter benutten van de mogelijkheden die de bestaande (water- en spoor)infrastructuur biedt bij voldoende op orde zijn van deze infra.

Dit ontlast al direct overvolle wegen, versterkt de logistieke efficiëntie, verbetert de duurzaamheid van het transport en bevordert het denken in multimodale oplossingen voor transportvraagstukken. Daarbij wordt met name ingezet op het versterken van de multimodaliteit via een modal shift van vrachtvervoer van de weg naar de binnenvaart en het spoor.

Dit gebeurt allereerst door uit te gaan van het concept «de juiste modaliteit op de juiste plaats en tijd». Elke van de modaliteiten heeft eigenschappen die ze in het bijzonder geschikt maken voor bepaalde soorten transport. Zo kwalificeren binnenvaart en spoor zich goed voor vervoer van grote hoeveelheden en zware vrachten over langere afstanden, maar zijn ze anders dan vrachtwagens niet geschikt voor de binnenstedelijke en/of fijnmazige distributie. Daar waar een andere modaliteit gebruikt wordt dan vanuit het perspectief van een efficiënt,

⁶ Kamerstukken 29 984 en 34 244, nr. 1095.

concurrerend, duurzaam en veilig multimodaal transport wenselijk is, worden knelpunten voor een dergelijke modal shift weggenomen. Zoals aangegeven in de modal shift brief van 15 november 2022⁷ is een eerste reeks van dergelijke knelpunten geïdentificeerd. Samen met deskundigen vanuit de sector en andere overheidsinstanties wordt daarbij gezocht naar oplossingen voor deze knelpunten. Hierbij vormt een containercongestie in de zeehavens en de achterlandverbindingen een bekend voorbeeld van een hardnekkig knelpunt. Samen met de Topsector Logistiek wordt een integraal maatregelenpakket ontwikkeld om deze congestie te verminderen.

Met een subsidieregeling voor verladers om bij lange afstandsvervoer van goederen te kiezen voor de binnenvaart of het spoor en het aanbesteden van bargelijndiensten wordt dit multimodale transport verder bevorderd. De subsidieregeling is op 1 januari 2023 in werking getreden. Binnen deze regeling krijgen verladers een bijdrage van 20 euro voor een structurele modal shift van een container⁸. Voor deze regeling is tot en met 2025 een jaarlijks budget beschikbaar van € 7,5 miljoen. (€ 2,5 miljoen voor spoor en € 5 miljoen voor binnenvaart). Met deze regeling en de aanbesteding van bargelijndiensten wordt, gericht op het lange afstandstransport en bij de knelpunten, een modal shift gerealiseerd.

In de eerste twee maanden sinds de inwerkingtreding van de regeling is een groot aantal aanvragen ingediend. De omvang van de daarbij gevraagde subsidies bedraagt ongeveer 7 van de beschikbare € 7,5 miljoen voor 2023. Hiermee is zicht op een modal shift van meer dan 190.000 containers per jaar en dus een evengroot aantal vrachtwagenritten per jaar minder. Samen met de resultaten van de voorloper van deze regeling en de aanbesteding van bargelijndiensten komt hiermee de realisatie van het einddoel van de regeling: een jaarlijkse modal shift van ruim 440.000 containers, in zicht. Om aan te sluiten op deze marktontwikkeling bezien wij of een deel van de binnen deze regeling beschikbare middelen naar voren kunnen worden gehaald. Wij overwegen daarbij ook het modal shift doel te verhogen tot 750.000 containers op jaarbasis die structureel van de weg naar het spoor en de binnenvaart worden verplaatst.

5) Digitalisering van het goederenvervoer.

Zoals ook in de Hoofdlijnennotitie bij de Mobiliteitsvisie aangegeven biedt digitalisering nieuwe kansen voor mobiliteit en het goederenvervoer. Het delen van actuele en betrouwbare data zorgt voor beter inzicht in de keten. Hierdoor kunnen verladers een optimale keuze voor de meest milieuvriendelijke, snelste of goedkoopste vervoerwijze maken. Dat helpt onze inzet op het verplaatsen van transporten van de weg naar water en spoor. En vormt een belangrijke randvoorwaarde voor een efficiënt multimodaal goederenvervoerssysteem.

Eén van de speerpunten van de Digitale Transport Strategie goederenvervoer (DTS)⁹ is dan ook het fors verhogen van de databeschikbaarheid in logistieke ketens. Dat neemt obstakels weg voor verdere groei van bijvoorbeeld het continentale spoorgoederenvervoer. Het lukt alléén met een decentrale, «federatieve» aanpak: de relevante data blijft in de systemen van de eigenaar, die zijn ketenpartners selectief toegang geeft. Hiervoor zijn afsprakenstelsels, specificaties en datastandaarden nodig.

⁷ Kamerstuk 32 244, nr. 3.

⁸ Uitgaande van een 40 ft container met een gemiddelde belading die over een langere afstand vervoerd wordt.

⁹ Kamerstuk 26 643, nr. 719.

Het Ministerie van IenW vervult een proactieve regierol in deze ontwikkeling. In 2022 hebben we een eerste versie van deze Basis Data Infrastructuur opgeleverd. Daarmee is inmiddels kleinschalig ervaring opgedaan.

De komende twee jaar zetten we in op grootschalige toepassing van het data delen in het containervervoer, de bulk/chemie en toepassingen op onze Goederenvervoercorridors. Dit gebeurt onder andere in het Nationaal Groeifondsprogramma Digitale Infrastructuur Logistiek (DIL). Omdat deze stromen per definitie grensoverschrijdend zijn, zoeken we hierbij actief de samenwerking met onze buurlanden. In het Nationaal Groeifondsproject «Dutch Metropolitan Innovations» willen we in nauwe samenhang met de NGF-trajecten voor de woningbouw, de openbare ruimte en de energievoorziening de druk van de logistiek op de stedelijke omgeving verminderen.

Het verhogen van de databeschikbaarheid in logistieke ketens vraagt om volledig papierloos transport. Waar nodig nemen wij eventuele wettelijke belemmeringen hiervoor weg. We werken daarbij in Europees verband aan een wetswijziging om het gebruik van een elektronische «bill of lading» in de zeevaart mogelijk te maken. Ook implementeren we de Europese «electronic Freight Transport Information (eFTI)»-verordening. Deze treedt in 2025 in werking en verplicht overheden om relevante vrachtdata digitaal te raadplegen als bedrijven papierloos willen werken. Om het papierloos transport te versterken werken we in het programma DIL samen met het Ministerie van Economische Zaken en Klimaat aan de digitale volwassenheid van met name MKB-bedrijven. Als kern van onze Nederlandse logistieke ketens is hun participatie aan het papierloos transport essentieel.

Vervolgstappen

Zoals aangegeven vindt momenteel een herijking van de Goederenvervoeragenda plaats die in 2019 is gepubliceerd als lange termijn agenda voor het goederenvervoer. Sinds die tijd is er met COVID-19, de introductie van buisleidingen als nieuwe transportmodaliteit, de oorlog in de Oekraïne en de vele verstoringen van de goederenvervoerketen dusdanig veel veranderd in het goederenvervoer dat er behoefte is aan een herijking van het goederenvervoer en logistieke beleid. We werken daarbij intensief samen met de sector en de wetenschap. Het uitbrengen van deze Herijking Goederenvervoeragenda is voor het derde kwartaal van 2023 voorzien.

De Minister van Infrastructuur en Waterstaat,
M.G.J. Harbers

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