

Vergaderjaar 2009–2010

**29 984**

## **Spoor: vervoer- en beheerplan**

**Nr. 230**

### **BRIEF VAN DE MINISTER VAN VERKEER EN WATERSTAAT**

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 20 augustus 2010

In mijn brief van 22 juni 2009 (kamerstuk 2008–2009, 29 984 nr. 184) ben ik ingegaan op een actualisatie van het spoorgoederenbeleid. Hierin heb ik ook aangegeven dat ik meer aandacht wil geven aan knooppuntontwikkeling en bundeling in het achterland. In het bijgevoegde beleidskader spoorgoederenknooppunten geef ik hier nadere invulling aan. In het beleidskader ga ik in op de marktontwikkelingen, de kansen die dit biedt en de consequenties voor het beleid. Tevens ga ik in op de rolverdeling tussen de verschillende partijen.

#### **Marktontwikkelingen**

De markt voor het spoorgoederenvervoer verandert en dit beïnvloedt de behoefte aan het soort «op- en afstappunten». Meest opvallende ontwikkeling is de verwachte verdubbeling tot verdrievoudiging van het intermodale marktsegment (vooral containers) in 2020. Dit leidt tot een grotere behoefte aan (container)terminals, ook in het achterland. Door innovaties in containers en logistieke concepten worden containers bovendien steeds beter geschikt voor het vervoer van continentale lading, die nu vooral via de weg wordt vervoerd. De verdere ontwikkeling van achterlandknooppunten in combinatie met innovaties in containers en logistieke concepten leiden er toe dat spoorvervoer interessanter wordt voor binnenlandse verladers en logistiek dienstverleners, die niet over een eigen spoor aansluiting beschikken.

#### **Beleidsvisie**

Het kabinet erkent dat de voorgenoemde ontwikkelingen maatschappelijke kansen bieden en wil graag de ontwikkeling en versterking van spoorgoederenknooppunten in het achterland aanmoedigen. De mogelijkheid om als logistiek dienstverlener en verlader ook het spoor als modaliteit te kunnen benutten is goed voor onze internationale concurrentiepositie, het vestigingsklimaat en het milieu. Als het leidt tot een verdere bundeling van spoorgoederenstromen, dan draagt het ook bij een betere

benutting van de spoorcapaciteit (liever weinig lange, volle treinen, dan veel korte, halfvolle treinen). Tenslotte kunnen spoorgoederenknooppunten bijdragen aan verdere versterking van het havennetwerk en efficiëntere spoorprocessen in de haven. Dit versterkt de internationale concurrentiepositie van de havens.

Er dient dan wel aan een aantal voorwaarden voldaan te worden. Zo dienen de knooppunten, voornamelijk railterminals, gespreid te liggen en/of te leiden tot regionale optimalisatie en dienen de railterminals in hun dienstverlening, bereikbaarheid, capaciteit en prijsstelling ingesteld te zijn op het non-discriminatoir afhandelen van vervoer van derden (verladers en vervoerders). Om rendabele treinen met continentale bestemming te kunnen samenstellen, dient bovendien voldoende massa in de regio gebundeld te kunnen worden. Knooppuntontwikkeling die voldoet aan de voorwaarden wil ik graag faciliteren.

De rijksoverheid blijft hierbij uitgaan van een bottom up benadering. De verantwoordelijkheid voor knooppuntontwikkeling blijft bij marktpartijen en regionale overheden liggen. VenW en ProRail faciliteren knooppuntontwikkelingen die aan de beleidsuitgangspunten voldoen.

### **Beleidsinzet**

Om de gewenste ontwikkeling te faciliteren worden de onderstaande acties opgestart. Hierbij levert niet alleen VenW een bijdrage; alle partijen zullen hun bijdrage moeten leveren.

- Verkenning en samenwerking om tot bundeling en knooppuntontwikkeling te komen. (*sector*)
- Innovatieregeling spoorgoederenknooppunten ter verlaging van organisatorische, logistieke en fysieke drempels.  
Bijdrage VenW max. € 6,4 mln. (*VenW*)
- Nieuwe of de upgradering van bestaande knooppunten die aan de beleidsuitgangspunten voldoen kunnen door ProRail gefaciliteerd worden met de inbreng van specifieke spoorkennis, het mogelijk inzetten/verhuren van een grondpositie van ProRail en eventueel gedeeltelijke financiering van de spoorontsluiting. (*ProRail*)
- In voorkomende gevallen kan het Rijk, indien nodig, haar bevoegdheid inzetten om knooppuntontwikkeling met een nationaal belang ruimtelijk mogelijk te maken. (*VenW*)
- Beheer van slecht benutte laad- en losplaatsen stopzetten. (*ProRail*)
- Regelgeving aanscherpen ten aanzien van eerlijke en non-discriminatoire toegang tot spoorgerelateerde diensten en voorzieningen, waaronder railterminals. (*VenW*)

### **Conclusie**

In de kern blijft het rijksbeleid gebaseerd op een bottom-up aanpak, waarbij marktinitiatieven leidend zijn. Beleidsmatig gewenste knooppuntontwikkelingen wil ik echter graag aanmoedigen en in de randvoorwaardelijke sfeer faciliteren, zodat de maatschappelijke kansen van het spoorgoederenvervoer zo goed mogelijk benut worden.

De minister van Verkeer en Waterstaat,  
C. M. P. S. Eurlings

## **BELEIDSKADER SPOORGOEDERENKNOOPPUNTEN**

### **Samenvatting**

Met het beleidskader spoorgoederenknooppunten wordt een tweeledig doel nagestreefd. Er wordt in de eerste plaats ingegaan op de ontwikkelingen in het spoorgoederenvervoer, de kansen die dit biedt voor spoorgoederenknooppunten en de consequenties voor het beleid. Daarnaast worden de rollen en verantwoordelijkheden van partijen ten aanzien van spoorgoederenknooppunten verduidelijkt. Het gaat bij spoorgoederenknooppunten vooral om railterminals, maar er zal ook worden ingegaan op bedrijfsspooraansluitingen en openbare laad- en losplaatsen.

### **Ontwikkelingen spoorvervoer**

De markt voor het spoorgoederenvervoer verandert en dit beïnvloedt de behoefte aan het soort «op- en afstappunten». Meest opvallende ontwikkeling is de absolute en relatieve groei van het containersegment. Dit leidt tot een grotere behoefte aan (container)terminals, ook in het achterland. Hoewel de groei van het containersegment met name voortkomt uit de groei van maritieme containers, bieden achterlandknooppunten ook kansen voor binnenlandse verladers, die goederen op het spoor willen zetten. Door innovatie in containers en logistieke concepten worden containers bovendien steeds beter geschikt voor het vervoer van continentale lading, die nu vooral via de weg gaat. Deze ontwikkelingen leiden er toe dat spoorvervoer interessanter wordt voor binnenlandse logistiek dienstverleners en verladers, die niet over een eigen spooraansluiting beschikken. Vanuit onder andere duurzaamheids-overwegingen, congestie op de weg, rij en rusttijden en risicospreiding zijn logistiek dienstverleners en verladers bovendien steeds meer geïnteresseerd in gebruik van het spoor als eerste of tweede modaliteit.

### **Beleidsvisie rijksoverheid**

Het kabinet erkent dat de voorgenoemde ontwikkelingen maatschappelijke kansen bieden en wil graag de ontwikkeling en versterking van spoorgoederenknooppunten, voornamelijk railterminals, in het achterland aanmoedigen. Hierdoor wordt het voor meer verladers aantrekkelijk om goederen op het spoor te zetten, ook zonder te hoeven beschikken over een eigen spooraansluiting. De mogelijkheid om ook het spoor als modaliteit te kunnen benutten is goed voor onze internationale concurrentiepositie, het vestigingsklimaat en het milieu. Als het leidt tot een verdere bundeling van spoorgoederenstromen, dan draagt het ook bij een betere benutting van de spoorcapaciteit (liever weinig lange, volle treinen, dan veel korte, halfvolle treinen). Tenslotte kunnen spoorgoederenknooppunten bijdragen aan verdere versterking van het havennetwerk en efficiëntere spoorprocessen in de haven. Dit versterkt de internationale concurrentiepositie van de havens.

Er dient dan wel aan een aantal voorwaarden voldaan te worden. Zo dienen de railterminals gespreid te liggen en/of te leiden tot regionale optimalisatie en dienen ze in hun dienstverlening, bereikbaarheid, capaciteit en prijsstelling ingesteld te zijn op het non-discriminatoire afhandelen van vervoer van derden (verladers en vervoerders). Om rendabele treinen met continentale bestemming te kunnen samenstellen, dient bovendien voldoende massa in de regio gebundeld te kunnen worden.

Deze gewenste situatie komt om verschillende redenen niet automatisch vanuit de markt tot stand. Zo zijn er marktdrempels om tot regionale bundeling van (continentale) goederenstromen over te gaan (risico van lage bezettingsgraad, complexiteit van samenwerking en ketenregie, gebrek aan innovatie enz.), leiden regionale keuzes niet altijd tot de gewenste spreiding van terminals en zijn er niet altijd voldoende prikkels en mogelijkheden bij private eigenaren van terminals om de terminal voor iedereen te kunnen en willen openstellen. Er is kortom sprake van suboptimalisatie. Om sturing te geven richting de gewenste situatie is daarom een faciliterende rol van de rijksoverheid gewenst.

De rijksoverheid blijft hierbij uitgaan van een bottom up benadering. De verantwoordelijkheid voor knooppuntontwikkeling blijft bij marktpartijen en regionale overheden liggen.

### **Beleidsinzet**

Om de gewenste ontwikkeling te faciliteren worden de volgende acties opgestart. Hierbij wordt niet alleen van VenW een bijdrage verwacht. Alle partijen zullen hun bijdrage moeten leveren.

#### *Bevorderen bundelingsinitiatieven (sector en VenW)*

- Verkenning en samenwerking om tot bundeling en knooppuntontwikkeling te komen. (*sector*)
- Innovatieregeling spoorgoederenknooppunten ter verlaging van organisatorische, logistieke en fysieke drempels.  
Bijdrage VenW max. € 6,4 mln. (*VenW*)

#### *Bevorderen knooppuntontwikkeling (ProRail en VenW)*

- Nieuwe of de upgradering van bestaande knooppunten die aan de beleidsuitgangspunten voldoen kunnen door ProRail gefaciliteerd worden met de inbreng van specifieke spoorkennis, het mogelijk inzetten/verhuren van een grondpositie van ProRail en eventueel gedeeltelijke financiering van de spoorontsluiting. (*ProRail*)
- In voorkomende gevallen kan het Rijk, indien nodig, haar bevoegdheid inzetten om knooppuntontwikkeling met een nationaal belang ruimtelijk mogelijk te maken. (*VenW*)
- Beheer van slecht benutte laad- en losplaatsen stop zetten. (*ProRail*)
- Regelgeving aanscherpen ten aanzien van eerlijke en non-discriminatoire toegang tot spoorgerelateerde diensten en voorzieningen, waaronder railterminals. (*VenW*)

### **1. Inleiding**

Met dit beleidskader geef ik mijn visie op de ontwikkeling van spoorgoederenknooppunten, zoals ik heb aangekondigd in mijn brief aan de Tweede kamer van 22 juni 2009 (kamerstuk 2008–2009, 29 984 nr 184). Het gaat hierbij vooral om spoorterminals, maar ik zal ook ingaan op bedrijfsspooraansluitingen en openbare laad- en losplaatsen. Dit beleidskader geeft een beleidsmatig antwoord op de ontwikkelingen in het spoorgoederenvervoer en de weerslag die dat heeft op de gewenste «op- en afstappunten» van het spoor; het heeft tevens als doel het beleid en de rollen van partijen te verhelderen.

Dit beleidskader richt zich op de knooppunten van het spoorgoederenvervoer. In vervoersnetwerken staat de modaliteit spoor echter niet alleen. Daarom ben ik in 2010 een verkenning gestart naar de nut en noodzaak van een integrale visie op het Nederlandse netwerk van achterlandknooppunten voor het goederenvervoer. Dit beleidskader kan daarmee gezien

worden als een opmaat voor een mogelijke integrale visie op achterlandknooppunten.

### *1.2 Beleid Spoorgoederenknooppunten*

#### *Spoorgoederenvervoer en overslagconcepten*

Spoorgoederenvervoer is sterk in het vervoer van dikke goederenstromen over langere afstanden. Deze dikke goederenstromen komen voor bij individuele grote verladere en in zeehavens. Voor de verladere die grote volumes per spoor willen vervoeren en zelf een hele trein kunnen vullen, is een eigen spoor aansluiting al snel een rendabele optie. Ook in de mainport Rotterdam en andere zeehavens komt veel volume (bulk en containers) gebundeld bij elkaar, waardoor spoorvervoer, net als binnenvaart, een aantrekkelijke modaliteit kan zijn (85% van spoorvervoer is havengerelateerd).

Als kleinere verladere van het spoor gebruik willen maken dan zal de eigen lading al snel met die van andere verladere gebundeld dienen te worden om tot een rendabele trein te kunnen komen. Het wagenladerevervoer is hierbij een van oudsher bekend concept. Hierbij komen treinwagone van verschillende verladere op een rangeerterrein bij elkaar. Daar worden nieuwe treine op basis van bestemming samengesteld, die vervolgens, via één of meer hubs, hun bestemming vinden. Als op- en afstappunt voor de verlader kan een openbare laad- en losplaats dienst doen of een eigen private spoor aansluiting. Openbare laad- en losplaatsen zijn onbediend, in beheer van ProRail en bieden de mogelijkheden om goederen vanuit een vrachtwagen over te laden in/op een wagon of andersom.

Een modernere en de afgelopen jaren zeer succesvol gebleken concept is de shuttletrein. Deze shuttletreine vertrekken vanaf een terminal met een vaste frequentie naar verschillende terminals in binnen- en buitenland. Een terminal wordt in Nederland vrijwel altijd bediend door een private operator. Containers fungeren vaak als standaardlaadeenheid. Op de terminal worden goederen zowel via de weg als via het spoor aangeleverd en soms via het water en daar gebundeld tot een shuttletrein. In Nederland fungeert RSC Waalhaven als railterminal, waar maritieme containers en lading van binnenlandse verladere worden gebundeld tot shuttletreine. In het binnenland zijn de railterminale vooraansnog vrijwel eenzijdig gericht op de zeehavens en vindt nauwelijks vervoer naar continentale bestemmingen plaats.

#### Huidig rijksbeleid

Het huidige rijksbeleid ten aanzien van spoorgoederenknooppunten is vooral gericht op de eerstelijnsknooppunten. Dit zijn de zeehavens, waarvandaan met hoge frequentie dikke (inter)continentale stromen verdeeld worden over een groot aantal bestemmingen. In lijn hiermee gaat de rijksoverheid bijvoorbeeld de railontsluiting van de terminals op de tweede Maasvlakte financieren. Knooppunten in het binnenland zijn nu geheel de verantwoordelijkheid van provincies, gemeenten en marktpartijen. Voor private spoor aansluitingen van individuele bedrijven geldt dat dit een pure marktaangelegenheid is. Openbare laad- en losplaatsen zijn onderdeel van de hoofdspoorweginfrastructuur en in beheer van ProRail.

#### Knooppuntenbeleid afgelopen decennia

In het verleden is de rol van de rijksoverheid ten aanzien van spoorgoederenknooppunten groter geweest. Op basis van de aanbevelingen van de Commissie Kroes (1991) kwam in het Plan van Aanpak Intermodaal Vervoer (1994) geld beschikbaar voor eerste en tweedelijnsknooppunten (beoogd waren Venlo, Valburg, Twente, en in mindere mate Veendam).

Deze tweedelijnsknooppunten zouden grote efficiënte overslagpunten op continentale hoofdtransportassen moeten worden. De tweedelijnsknooppunten zouden hierbij dikke stromen dienen te verdelen over de verschillende eindpunten in Nederland (derdelijnsknooppunten) of omgekeerd: dunne stromen vanuit de beginpunten bundelen tot dikke stromen naar de mainports. Bovendien dienden de tweedelijnsknooppunten te fungeren als opstappunt voor continentale stromen. Een dekkend terminalnetwerk zou moeten leiden tot minder emissies, minder congestie en verhoging van de verkeersveiligheid. De resultaten van dit beleid waren teleurstellend. Twente en Valburg werden niet gerealiseerd. Veendam en Venlo ontwikkelden zich wel, maar kunnen beter als derdelijnsknooppunt worden gekarakteriseerd<sup>1</sup>. In de periode van 1995–2005 kwam een kentering in het beleid van top-down naar bottom-up. Verantwoordelijkheden verschoven naar provincies, gemeenten en bedrijven. Met stimuleringsregelingen, zoals de tijdelijke bijdrageregeling spoorwegaansluitingen en de subsidieregeling Openbare Inland Terminals werden initiatieven vanuit de markt aangemoedigd. Vanaf 2005 komt het beleid ten aanzien van knooppuntontwikkeling volledig bij provincies, gemeenten en bedrijven te liggen.

#### Internationale spoorcorridors en EU-beleid

Voor het functioneren van de internationale spoorcorridors wordt het belang van voldoende, goed functionerende terminals onderkend. Zo is bij de corridor Rotterdam-Genua een «terminal platform» ingesteld dat tot doel heeft met alle betrokkenen te spreken over het verbeteren van de capaciteit en kwaliteit van het terminalmanagement. Ook in het politiek akkoord van juni 2009 rond de EU verordening naar een concurrerend netwerk voor het spoorgoederenvervoer is de bepaling opgenomen om per corridor een terminalplatform op te richten die adviserende bevoegdheid heeft naar de infrastructuurbeheerders van de corridor. Daarnaast ondersteunt de EU, onder voorwaarden, de ontwikkeling van terminals en projecten die leiden tot een modal shift van weg naar spoor, short sea en binnenvaart.

#### *Voldoet huidige knooppuntenbeleid?*

In algemene zin kan gesteld worden dat het vigerende rijksbeleid ontwikkelingen in het binnenland in principe niet tegen gaat en voorwaarden schept waar nodig. Met dit beleidskader wordt verkend of dit beleid nog voldoet of dat een actievere rol van de rijksoverheid gewenst is tegen de achtergrond van de marktontwikkelingen in het spoorgoederenvervoer en de kansen die dit biedt.

## **2. Ontwikkelingen in de spoorgoederenmarkt en infracapaciteit**

#### *Prognoses spoorgoederenvervoer*

De markt voor het railgoederenvervoer is sterk in beweging. De prognoses in het railgoederenvervoer laten een zeer sterke stijging zien in het intermodale marktsegment<sup>2</sup> (zie figuur 1). Afhankelijk van het scenario treedt een ruime verdubbeling tot zelfs een verdrievoudiging op. Van de overige segmenten wordt in de markt voor het kolenvervoer een substantiële groei verwacht, in de overige deelmarkten wordt een veel gematigder groei verwacht tot, in geval van erts, een consolidatie. Deze niet-gecontaineriseerde stromen van verladere maken veelal gebruik van spoor aansluitingen en bij voldoende volume zal dit ook de meest aangewezen wijze van op/afstappen blijven.

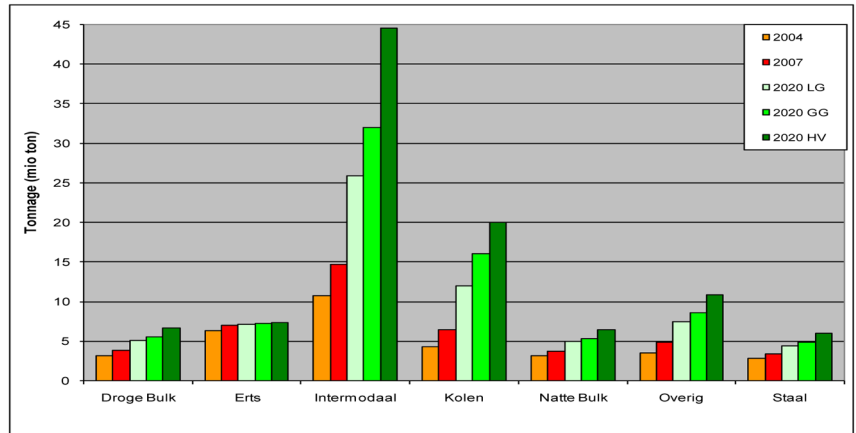
De wereldwijde economische crisis heeft ertoe geleid dat internationale handel aanzienlijk is afgenomen. Als gevolg hiervan zijn de volumes van goederenstromen, ook in het railvervoer, afgenomen. Vooralsnog wordt aangenomen dat de achterliggende trends, zoals toename van gecontai-

<sup>1</sup> Overigens neemt het belang van spoorgoederenvervoer voor het logistieke knooppunt Venlo de laatste jaren toe. De regio voorziet dan ook goede kansen om als spoorgoederen-knooppunt verder door te ontwikkelen.

<sup>2</sup> Bij intermodaal vervoer gaat het om het vervoer van laadeenheden (meestal containers) via meer dan één modaliteit, waarbij de goederen tijdens de overslag tussen de modaliteiten in hun laadeenheid blijven.

neriseerd transport, op basis waarvan de prognoses zijn opgesteld zich op lange termijn doorzetten. Mogelijk betekent de crisis een tijdelijke vertraging in de groei en het later realiseren van de geprognostiseerde volumes. Maar ook als sprake is van een structureel lagere groei, zoals in het lage groei scenario, dan resteert nog altijd een aanzienlijke groei in met name het intermodale marktsegment.

**Figuur 1**



Bron: TNO, scenarioberekeningen goederenvervoer per spoor, periode 2020–2040.

De groei in het intermodale vervoer betreft met name maritieme containers. Continentaal vervoer vindt nog voornamelijk over de weg plaats. Er ontstaat echter ook steeds meer interesse van logistiek dienstverleners, verladers en greenports om continentale lading via het spoor, als alternatief voor de weg, te gaan vervoeren. RSC Waalhaven in Rotterdam kent inmiddels zo'n grote toestroom van continentale lading dat deze niet meer als (louter) maritieme terminal beschouwd kan worden.

Ook in marktsegmenten die niet snel met spoorvervoer worden geassocieerd blijkt spoorpotentie aanwezig. Zo werden in 2009 de eerste containers met planten met een shuttle trein naar Italië en Roemenië vervoerd. Ook BCI (2009) constateert dat (geconditioneerde) agrifoodstromen potentieel interessant kunnen zijn voor spoorvervoer, omdat het hier grote transportvolumes betreft over vaak lange transportafstanden.

#### *Technologische ontwikkelingen*

Technologische ontwikkelingen (tankcontainers, reefer containers voor koeling, curtain side container om vanaf zijkant met bijvoorbeeld pallets te beladen) maken containers als laadeenheid steeds beter geschikt voor continentaal vervoer van binnenlandse verladers. Zo kan ook agrifood en stukgoed steeds beter in containers worden vervoerd. Dit vergroot de intermodale mogelijkheden voor verladers, want met containers als ladingseenheid kunnen meerdere modaliteiten (en de capaciteit van hun netwerken) benut worden. Terminals fungeren hierbij als transferpunten, waarbij ook gefragmenteerde stromen gebundeld kunnen worden tot economisch rendabele treineenheden.

#### *Havennetwerken*

Voor de distributie van maritieme containers wordt steeds vaker gebruik gemaakt van distributiecentra in het achterland. Dit is een gevolg van de toenemende congestieproblematiek in zeehavens en de beperkt beschikbare ruimte tegen relatief hoge grondkosten. Het vervoer van de haven naar de achterlandknooppunten betreft dikke ladingstromen, waardoor de inzet van spoor en binnenvaart zeer geschikt is. De achter-

landknooppunten bieden ook de mogelijkheid om de volumes die «aanlanden» bij mainports, snel ongesorteerd door te zetten naar het achterland waar douane-handelingen verricht kunnen worden en verdere groepering naar bestemming plaats kan vinden. Hierdoor neemt de (grond)productiviteit bij de mainports toe en wordt de infrastructuur daar efficiënter benut (minder wachttijden en proceshandelingen). Samen met het toenemend Oost-West verkeer resulteert dit in concentraties op achterlandknooppunten (bijvoorbeeld Venlo en Duisburg) die een belangrijke hub-functie vervullen in intermodale ketens.

De achterlandknooppunten bieden mogelijkheden om maritieme en continentale stromen te koppelen en zo tot voldoende massa te komen voor nieuwe, economisch rendabele shuttlediensten. Onlangs is deze mogelijkheid in de praktijk gebracht door de introductie van een nieuwe shuttledienst van Rotterdam naar Italië met een tussenstop in Venlo.

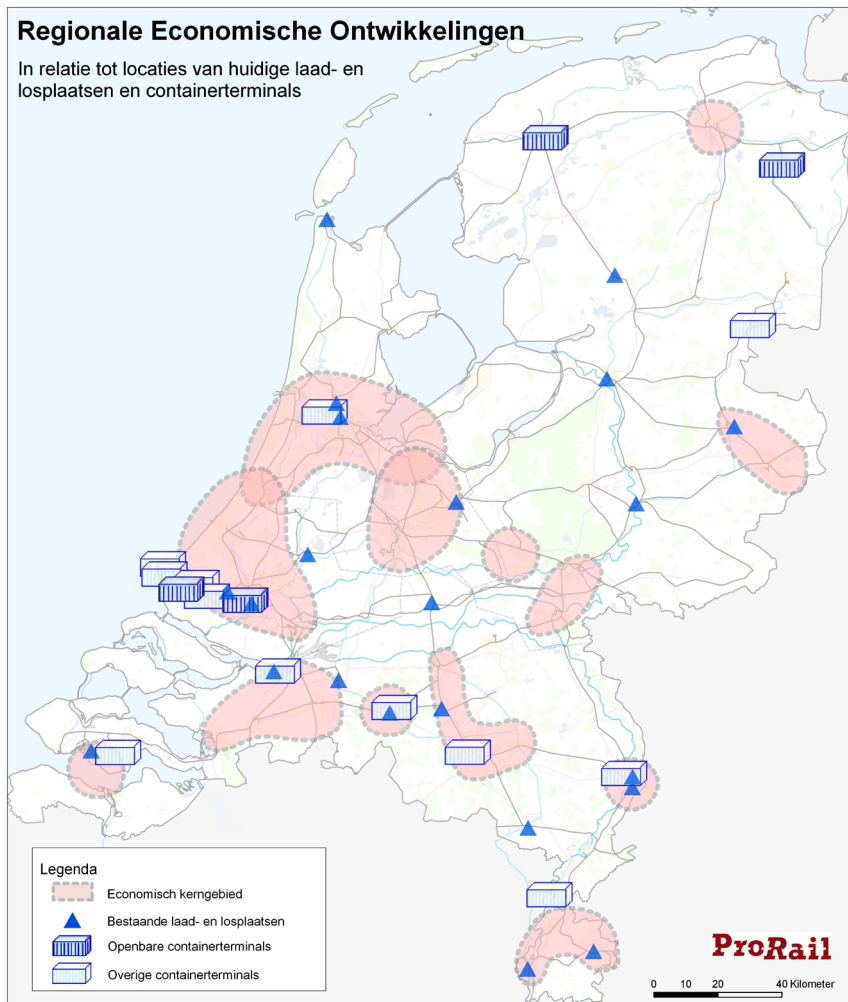
#### *Consequenties railterminals*

De grote groei van de containerstromen, de ontwikkeling van havennetwerken in het achterland en de toenemende interesse vanuit logistiek dienstverleners en verladers van continentale lading om het spoor als primaire of secundaire modaliteit te gebruiken, kan tot een behoefte aan meer terminals leiden; het belang van (container)terminals neemt daarmee voor de sector toe.

In figuur 2 wordt een overzicht gegeven van de bestaande intermodale railterminals en openbare laad- en losplaatsen en hoe deze zijn gesitueerd ten opzichte van de gedefinieerde economische kerngebieden (nota Ruimte, 2004).



Figuur 2



Deze figuur geeft een grove indicatie van de leemtes en de potentiële mogelijkheden voor verladers om efficiënt lading op het spoor te zetten. Wat opvalt is dat de bestaande terminals niet alle economische kerngebieden dekken. Hierbij dient opgemerkt te worden dat niet in alle economische kerngebieden sprake hoeft te zijn van een substantiële ladingpotentie voor spoorvervoer. Anderzijds wil de aanwezigheid van een terminal ook niet per definitie zeggen dat een kerngebied hiermee goed is ontsloten voor derden die van het spoor gebruik willen maken. De bestaande terminals zijn namelijk vaak in handen van marktpartijen en/of eenzijdig gericht op de overslag van maritieme containers. Hierdoor is de beschikbaarheid en de capaciteit van terminals met een goede kwalitatieve, non-discriminatoire toegang is voor derden met continentale goederenstromen niet in alle gevallen voldoende verzorgd. De organisatie van de terminal wordt immers afgestemd op processen en belangen van de marktpartij die de terminal in eigendom heeft. Vanuit die optiek wordt geoptimaliseerd en gehandeld. Echter vanuit de keten en/of markt gezien, is er sprake van suboptimalisatie. Dergelijke terminals hebben (dikwijls uit concurrentieoverwegingen) een minder groot potentieel markt bereik en zijn minder goed in staat gefragmenteerde stromen (dus ook die door concurrenten worden verzorgd) te bundelen.

Voor de bundeling van dunne, continentale stromen zijn de mogelijkheden van de huidige binnenlandse terminals dus beperkt. De eerder beschreven ontwikkelingen in het gecontaineriseerd spoorvervoer bieden wel aan steeds meer verladers een perspectief om lading goedkoop en duurzaam via het spoor te gaan vervoeren en daarmee concurrentievoordelen te behalen, ook voor degenen die zelf niet over een spoor aansluiting beschikken. Daarmee kan het spoor steeds meer in beeld komen voor verladers die zelf over onvoldoende volume beschikken om een rendabele trein te kunnen vullen, maar dat in combinatie met de lading van anderen wel kunnen.

#### *Wagenladingvervoer*

Tegenover de groei van het containervervoer zien we een krimpend wagenladingvervoer, omdat dit spoorconcept veel handelingen en vervoersbewegingen vergt en daardoor een relatief duur vervoersconcept is. Veel van de openbare laad- en losplaatsen (lalo's) die voorheen een belangrijke rol speelden in het wagenladingvervoer, worden momenteel in veel gevallen niet of nauwelijks meer voor die doeleinden gebruikt (soms wel als infraspoor of inzetplaats voor spooraanneemers). Veel van de bestaande lalo's zijn wat betreft ligging, bereikbaarheid en lay out in veel gevallen niet geschikt om rendabele (container)treindiensten op te kunnen voeren waardoor de bedieningsfrequentie in praktijk gering is. Ook een aantal stamlijnen en meerdere particuliere spooransluitingen zijn in ongebruik geraakt, hoewel er soms bij marktpartijen hernieuwde interesse bestaat om spooransluitingen te reactiveren. Mogelijk kan het wagenladingvervoer meer gaan aansluiten bij het shuttle-concept en gebundeld gaan worden met bijvoorbeeld containers op zogenaamde railports.

#### *Benutting spoorcapaciteit*

Tenslotte is een relevante ontwikkeling dat het Nederlandse spoorwegnet steeds intensiever bereden wordt. Met de ambitie om te komen tot hoogfrequent spoorvervoer op enkele druk bereden reizigerscorridors zal de druk op het netwerk verder toenemen. De gevolgen en de oplossingsmogelijkheden worden in het Project Hoogfrequent Spoorvervoer onderzocht. De voorziene maatregelen bestaan uit een combinatie van gerichte infra-maatregelen en maatregelen om de beschikbare capaciteit nog beter te benutten, waaronder ook routeringsmaatregelen voor het goederenvervoer.

Voor een goede benutting van de spoorcapaciteit is ook het beleid aangaande de op- en afstappunten van het spoor van belang. Zo zorgen volle treinen vanuit een beperkt aantal grotere goed toegankelijke terminals tot minder capaciteitsbeslag dan meerdere korte treinen vanuit meerdere private spooransluitingen en openbare laad- en losplaatsen.

#### *Samenvattend*

De groei van het intermodale spoorvervoer, containershuttles en havennetwerken zal leiden tot een behoefte aan meer en/of grotere terminals in het achterland. Dit biedt samen met technologische en (intermodale) logistieke ontwikkelingen kansen voor binnenlandse verladers om gebruik te maken van spoorvervoer en kan ook leiden tot een betere benutting van de spoorcapaciteit. Voor de bundeling van de meer gefragmenteerde continentale stromen zijn de mogelijkheden nog niet optimaal. In het volgende hoofdstuk wordt nader ingegaan op de maatschappelijke kansen die bestaan, onder welke voorwaarden deze kansen gerealiseerd kunnen worden en of hiervoor een rol van de rijksoverheid is weggelegd.

### 3. Beleidsvisie rijksoverheid

#### *Visie overheid*

De rijksoverheid ziet graag dat verladers de keuze hebben tussen meerdere modaliteiten of een combinatie daarvan. Het levert grotere flexibiliteit op en meer logistieke keuzemogelijkheden voor bedrijven. Dit komt de logistieke en economische kracht alsmede het vestigingsklimaat van Nederland ten goede. Dit vergt een aantal gespreid liggende, goed toegankelijke, non-discriminatoire spoorgoederenknooppunten (lees terminals), waar efficiënt de lading van verladers gebundeld kan worden; ook van verladers die niet over een eigen spoor aansluiting beschikken.

Dit is geen nieuwe beleidsvisie. Het kabinet heeft eerder aangegeven een goed functionerend netwerk van multimodale knooppunten en achterlandverbindingen van belang te achten (zie ook Nota Mobiliteit deel 3 2005, Beleidsbrief Logistiek en Supply chains 2006). In de Mobiliteitsaanpak (2008) staat dat strategisch gelegen knooppunten logistieke bedrijvigheid kunnen aantrekken en de mainports kunnen versterken en dat hier tevens regionale ladingstromen gebundeld kunnen worden voor verder transport.

Ook in de «Economische Impact Studie Railgoederenvervoer» uit 2002 en de recente actualiseringsstudie «Goederenvervoer per spoor, marktontwikkelingen en beleid» uit 2009 werd geconstateerd dat de maatschappelijke waarde van spoorgoederenvervoer in belangrijke mate voortkomt uit de meerwaarde van spoorvervoer voor het verladend bedrijfsleven (concurrentievoordeel) en (daarmee voor) het vestigingsklimaat van Nederland. Daarnaast leidt de inzet van spoorgoederenvervoer tot milieu- en congestievoordelen.

De rijksoverheid hecht er bovendien aan dat de zeehavens goed ontsloten zijn en dat de spoorprocessen in met name de Rotterdamse haven zo worden ingericht dat de beschikbare ruimte optimaal wordt benut. Achterlandknooppunten in het havennetwerk kunnen hieraan bijdragen, ook door containerstromen ongesorteerd weg te zetten naar deze achterlandknooppunt alwaar verdere groepering naar bestemming plaats vindt.

Tenslotte ziet de overheid graag dat spoorgoederenknooppunten bijdragen aan een optimale benutting van de spoorcapaciteit. Een gespreid aantal terminals van waaruit langere volle treinen vertrekken draagt hier aan bij in tegenstelling tot de situatie van veel op- en afstappunten met relatief veel, maar kortere treinen. Anders gesteld zijn volle shuttles (containers of bont) te verkiezen boven de vaak vele treinbewegingen die nodig zijn voor het wagenladingvervoer.

Een maatschappelijk gewenste ontwikkeling van spoorgoederenknooppunten levert dus een bijdrage aan:

- Het opvullen van regionale leemtes aan laagdrempelige spoorgoederenknooppunten. Het levert daarmee een bijdrage aan de economische structuur, het vestigingsklimaat en het kent milieu- en congestiebaten.
- Het optimaal functioneren van het havennetwerk en efficiënte (spoor)processen in de haven.
- Een efficiënte benutting van de spoorcapaciteit, d.w.z. beperkt aantal op/afstappunten met grotere gebundelde stromen.

#### *Beleidsuitgangspunten knooppuntenontwikkeling*

Om deze beleidsmatig gewenste situatie te bereiken dienen nieuwe of de aanpassing van bestaande knooppunten bij voorkeur aan de volgende beleidsuitgangspunten te voldoen. Ze moeten:

- een voldoende groot markt bereik- en potentie hebben en voldoende gespreid liggen ten opzichte van andere binnenlandse spoor terminals en buitenlandse terminals in de grensstreek (geen wildgroei, wel voorzien in regionale optimalisatie),
- een risicodragende marktpartij hebben die participeert/initieert/exploiteert,
- kwalitatief goed ontsloten zijn, bij voorkeur multimodaal, zodat ze in hun functie niet belemmerd worden,
- non-discriminatoir toegankelijk zijn voor derden; ze moeten verladings die niet over een eigen spoor aansluiting beschikken, de mogelijkheid bieden om zelf makkelijk en snel lading van of naar het spoor te kunnen halen / brengen en volume te bundelen tot treineenheden,
- logisch gesitueerd zijn nabij infrastructuur netwerken,
- passen binnen het Programma Hoogfrequent Spoorvervoer en meer specifiek daarbinnen de routing van het goederenvervoer,
- niet leiden tot een functionele of kwalitatieve achteruitgang van het spoorwagennet,
- voldoen aan de geldende milieu- en veiligheidsnormen,
- in geval van een terminal een positieve businesscase hebben.

#### *Rol rijksoverheid en marktfalens*

Voor de realisatie van een maatschappelijk gewenste ontwikkeling is een rol van de rijksoverheid nog niet vanzelfsprekend. Waarom zou de markt het immers niet zelf kunnen realiseren? Er zijn redenen aan te voeren waarom er sprake is van marktfalens en een rol voor de overheid legitiem is. Zo zijn externe effecten van transport niet geïnternaliseerd wat leidt tot suboptimale, minder duurzame modaliteits- en vervoerskeuzes. Daarnaast kunnen marktafwegingen en regionale keuzes over de locatie van terminals en spoor aansluitingen leiden tot «wildgroei» met negatieve consequenties voor de benutting van de infracapaciteit en bundelingsmogelijkheden. Andersom kunnen nieuwe knooppuntprojecten die wel een nationaal maatschappelijk belang hebben door decentrale overheden worden tegengehouden, omdat op regionaal/lokaal niveau andere belangen prevaleren. Ook kunnen concurrentieoverwegingen van terminaleigenaren leiden tot minder goed toegankelijke terminals, waardoor de ladingstromen van derden minder goed verzorgd is. Wanneer de terminaleigenaar eveneens eigenaar is van een spoorwagonderneming, kunnen bijvoorbeeld terminalprocessen en/of slottijden primair op het belang van die vervoerder worden afgestemd, hetgeen anderen nadeel oplevert.

Daarnaast is sprake van hoge transactiekosten in de intermodale keten om tot continentale bundeling over te gaan. Men is afhankelijk van meerdere ketenpartijen en meerdere spelers die lading moeten inbrengen, waardoor de operationele en bezettingsrisico's in de aanvangsfase groot kunnen zijn en daarmee een drempel vormen voor nieuwe continentale diensten. Spoorvervoerders zijn dan geneigd zich te blijven richten op de omvangrijke havengebonden vervoersstromen (laaghangend fruit) en kleinere binnenlandse verladings blijven eenzijdig georiënteerd op het vertrouwde vervoer over de weg.

In het verlengde hiervan speelt dat innovatieve concepten voor continentaal spoorvervoer onvoldoende tot stand komen. Dit hangt samen met de grotere risico's voor continentaal spoorvervoer, maar ook met de fragmentatie van de spoorsector en daarmee ook fragmentatie van kennis en expertise<sup>1</sup>. Om te komen tot innovatieve concepten zal de kennis en expertise van de verschillende partijen samen moeten komen. De noodzakelijke samenwerking komt echter niet vanzelf tot stand omdat de opbrengst van onderzoek en innovaties lastig toeigenbaar is voor individuele partijen, veelal pas op de lange termijn significant is en niet

<sup>1</sup> Deze fragmentatie hangt samen met scheiding van exploitatie en infrastructuur (sinds 1995) en met de liberalisering die geleid heeft tot veel nieuwe spoorgoederenvervoerders in Nederland.

altijd neervalt bij de partijen die de kosten maken.

De genoemde markfalens zijn niet zo sterk dat een dominante rol voor de rijksoverheid te rechtvaardigen is, wel is een faciliterende rol voor de overheid weggelegd om te kunnen sturen in de maatschappelijk gewenste richting.

Marktpartijen (vervoerders en terminal operators) blijven de belangrijkste spelers. Initiatieven en vervoerspotentie vanuit de markt zijn altijd het vertrekpunt. Financiering van terminals zelf en private spooransluitingen blijven de verantwoordelijkheid van marktpartijen soms ondersteund door decentrale overheden.

#### *Rolverdeling partijen*

##### Rijksoverheid en ProRail

De rijksoverheid heeft vooral een kadergevende rol, die er op gericht is om te corrigeren voor markfalens (zie voorgaande). Concreet pakt de overheid dit op met (de verduidelijking van) regelgeving over non-discriminatoire toegang van terminals, door innovaties te stimuleren en indien nodig haar bevoegdheid te gebruiken om projecten voor knooppuntontwikkeling met een nationaal belang ruimtelijk mogelijk te maken (zie volgende hoofdstuk).

ProRail zal concrete initiatieven voor knooppuntenontwikkeling, binnen haar mogelijkheden, faciliteren. Uitgangspunt voor de facilitering is dat deze knooppuntinitiatieven voldoen aan de beleidsuitgangspunten en daarmee bijdragen aan de maatschappelijk gewenste richting. Facilitering is in dat geval bijvoorbeeld mogelijk door actief mee te denken en specifieke spoorkennis in te brengen, in voorkomende gevallen grond te verhuren dat in bezit is van ProRail en eventueel de spoorontsluiting gedeeltelijk te financieren.

In lijn met het kabinetsstandpunt naar aanleiding van de evaluatie van de spoorwetgeving (2009), waarin gesteld wordt dat ProRail zich dient te concentreren op haar publieke taken, zal ProRail zelf geen terminals exploiteren of in eigendom hebben.

##### Marktpartijen en regionale overheden

Belangrijk uitgangspunt is dat initiatieven voor nieuwe, uit te breiden of te revitaliseren op- en afstappunten uit de markt (vervoerder, verlader, terminal operator) dienen te komen en dat een risicodragende marktpartij gaat participeren. Dit geeft immers de meeste zekerheid over de marktpotentie en de economische gezondheid van het project.

Havenschappen/bedrijven, ontwikkelingsmaatschappijen of regionale overheden kunnen ook initiatieven starten, omdat zij hier economische voordelen voor de haven of regio in zien. Om te voldoen aan de beleidsuitgangspunten dient wel een marktpartij te participeren.

#### **4. Beleidsinzet**

Het beleid van de rijksoverheid blijft gebaseerd op een bottom-up aanpak. Om de randvoorwaarden te bieden voor een knooppuntontwikkeling, die nieuwe kansen biedt voor binnenlandse verladers om stromen te bundelen en bijdraagt aan het havennetwerk worden aan aantal acties ingezet. Hierbij ligt het voortouw vooral bij de sector en ondersteunt VenW waar nodig.

- a. bevorderen bundelingsinitiatieven (sector en VenW)
- b. faciliteren spoorgoederenknooppunten (ProRail en VenW)

#### *Ad a. bevorderen bundelingsinitiatieven*

Voor de ontwikkeling van bundelingsinitiatieven en nieuw intermodaal vervoer is samenwerking tussen meerdere partijen van belang en dienen soms specifieke drempels overwonnen te worden. Het kabinet wil daarom graag de samenwerking tussen partijen bevorderen en daarnaast inzetten op innovatieve oplossingen die de drempels voor railvervoer in het achterland verlagen.

##### *a1. Verkenning en samenwerking (sector)*

Het Voorlichtingsbureau Rail Cargo zal met partijen uit de sector (zoals KNV, EVO, havengerelateerde organisaties enz), regionale overheden en ProRail en/of Keyrail verkennen wat de mogelijkheden en de belemmeringen zijn voor de verdere ontwikkeling van goed toegankelijke achterlandknooppunten van waaruit nieuwe spoorinitiatieven kunnen ontstaan.

Als er concrete initiatieven voor bundeling van ladingstromen in het binnenland ontstaan zullen het Voorlichtingsbureau Rail Cargo en ProRail en/of Keyrail actief en onafhankelijk meedenken met regionale partijen en de betreffende markspelers over de mogelijkheden<sup>1</sup>.

##### *a2. Innovatieregeling spoorgoederenknooppunten (VenW)*

De overheid zal, na consultatie van relevante organisaties uit de sector, een innovatieregeling opzetten om de ontwikkeling en toepassing van innovatieve concepten te stimuleren. De regeling richt zich op het verlagen van organisatorische, logistieke en fysieke drempels voor bundeling op spoorgoederenknooppunten. VenW stelt hiervoor maximaal € 6,4 mln beschikbaar.

Projecten die organisatorische drempels verlagen zijn bijvoorbeeld gericht op continentale bundeling. Projecten die fysieke drempels verlagen kunnen gericht zijn op het vergroten van de inzet en toepassing van standaard ladingdragers (zoals containers), het verbeteren van overslagprocessen en -technieken, uitwerking van railportconcepten en het oplossen van specifieke lokale knelpunten.

De innovatieregeling spoorgoederenknooppunten zal complementair zijn aan het innovatieprogramma logistiek en supply chains dat als ambitie heeft om Nederland in 2020 het Europees marktleiderschap te laten verwerven in de aansturing van transnationale stromen. Het accent ligt bij het innovatieprogramma op ketenregie en vaak fundamentele R&D (onderzoek- en ontwikkelingsfase), terwijl bij de innovatieregeling spoorgoederenknooppunten het accent ligt op het wegnemen van specifieke drempels in de praktijk met innovatieve concepten (implementatiefase). Deze situatie is in zekere zin vergelijkbaar met de binnenvaart, waarvoor eveneens een innovatieregeling bestaat naast het innovatieprogramma logistiek en supply chains.

#### *Ad b. faciliteren spoorgoederenknooppunten*

##### *b1. Realisatie en exploitatie spoorgoederenknooppunten (Sector, ProRail, VenW)*

De realisatie en de exploitatie van spoorgoederenknooppunten is en blijft vooral een verantwoordelijkheid voor marktpartijen, d.w.z. verladers, vervoerders en terminal operators, soms ondersteunt door decentrale overheden.

Bij nieuwe marktinitiatieven voor spoorgoederenknooppunten (railterminals, upgradings van laad- en losplaatsen) zal ProRail bekijken of dergelijke projecten voldoen aan de beleidsuitgangspunten zoals opgenomen in hoofdstuk 3. Is dit het geval dan zal ProRail deze projecten

---

<sup>1</sup> Ook nu al brengen deze partijen bij een initiatief van Railplatform Zuid-Limburg (van Provincie, EVO en ELC-Limburg) expertise in. Dit Railplatform heeft als doel het spoorvervoer in de regio te bevorderen door samenwerking, onder andere door bundeling van lading.

binnen haar mogelijkheden zo goed mogelijk ondersteunen met de inbreng van specifieke expertise, eventueel verhuur van grond dat in bezit is van ProRail en mogelijk financieel waar het gaat om de spoorontsluiting.

Het kan voorkomen dat een gemeente of regio niet wenst mee te werken aan het wijzigen van ruimtelijke plannen voor een project met een nationaal belang. In die gevallen of indien er bijvoorbeeld onvoldoende expertise of capaciteit is, kan de rijksoverheid goede redenen hebben om, na overleg met de betrokken partijen, zo nodig haar bevoegdheid in te zetten om het project zelf ruimtelijk vast te leggen en in het bestemmingsplan in te passen.

Bij nauwelijks benutte laad- en losplaatsen zal ProRail, na overleg met belanghebbenden, bezien of deze nog meegenomen moeten worden in het jaarlijkse onderhoud.

*Voor de duidelijkheid zullen de drie soorten op- en afstappunten, railterminals, openbare laad- en losplaatsen en bedrijfsspooraansluitingen, worden langs gelopen.*

#### *Railterminals*

Als er vanuit marktpartijen en/of regionale overheden een initiatief voor een railterminal bij ProRail wordt ingediend dan zal een eerste verkenning plaats vinden naar de ruimtelijke mogelijkheden en de integratie in de omliggende spoorconfiguratie. Als het project voldoet aan de beleidsuitgangspunten zal ProRail het project vervolgens zo goed mogelijk binnen haar mogelijkheden faciliteren. Gedacht kan hierbij worden aan het actief meedenken over de uitwerking van de plannen en eventueel de verhuur van grond dat in bezit is van ProRail. Als een railterminal non-discriminatoire en goed toegankelijk is voor derden, dan heeft het toeleidende spoor een openbaar karakter. Als ook de maatschappelijke kosten-batenanalyse van het project (volgens de methodiek van ProRail) gunstig is, dan zou de financiering van een belangrijk deel van de kosten van de wissel en het toeleidende spoor in aanmerking kunnen komen voor een bijdrage uit het beheerplan van ProRail.

Voldoet het project niet aan de beleidsuitgangspunten dan wordt dit transparant en beargumenteerd door ProRail aangegeven. Het project kan dan overigens nog wel worden uitgevoerd, zolang het project (eventueel met compenserende maatregelen) voldoet aan de veiligheids- en milieunormen, niet leidt tot een functionele of kwalitatieve achteruitgang van de hoofdspoorweginfrastructuur en de business case financieel gedekt is.

De aanlegkosten en exploitatie van de railterminal zelf komen, ook als wordt voldaan aan de beleidsuitgangspunten, in principe ten laste van de initiatiefnemers: marktpartijen soms ondersteund door regionale overheden. Voor subsidiëring van een eventuele resterende onrendabele top (vanwege de hoge aanvangsinvesteringen) bestaan er op EU-niveau mogelijkheden (TEN, Marco Polo, EFRO, Interreg).

#### *Openbare Laad- en Losplaatsen*

Openbare laad- en losplaatsen (lalo's) maken onderdeel uit van de hoofdspoorweginfrastructuur. ProRail verzorgt het beheer hiervan. Voor aanleg van nieuwe of revitalisering van bestaande lalo's is ProRail verantwoordelijk. Belangrijk besliscriterium is dat de nieuwe lalo een voldoende groot marktbereik- en potentie heeft. Financiering kan plaats vinden uit het beheerplan van ProRail, mogelijk in combinatie met financiering van lokale overheden en marktpartijen. Ook kan sprake zijn

van een wens om een bestaande laad- en losplaatsen te upgraden naar een railterminal. In dat geval geldt dat projecten die voldoen aan de beleidsuitgangspunten uit paragraaf 3 een betere kans maken op financiering vanuit ProRail voor wat betreft bijvoorbeeld aanpassingen aan het toeleidende spoor.

Als laad- en losplaatsen slecht benut worden dan kan ProRail, na consultatie van belanghebbenden (vervoerders, verladers, spooraan- nemers), besluiten deze niet meer mee te nemen in het jaarlijkse onderhoud. Dit is mogelijk als wordt aangetoond dat er nauwelijks meer markt aanwezig is en er voor de eventuele overgebleven extensieve gebruiker(s) van de lalo een alternatief aanwezig is. Indien er verzoeken komen om de lalo weer intensiever te benutten, is ProRail verantwoor- delijk voor het opnieuw gebruiksklaar maken, mits voldoende beargumen- teerd en sprake is van voldoende volume, ook op langere termijn.

Eventueel kan bij VenW een verzoek worden ingediend om de lalo definitief op te heffen, waarna de grond anders aangewend kan worden. Opheffing van een lalo vindt plaats volgens de compensatiebenadering (d.w.z. tevens ontwikkeling lalo op andere locatie), mits dit kostenneutraal mogelijk is.

Opheffing zonder compensatie kan plaats vinden enkel wanneer er, mede op basis van consultatie van vervoerders, verladers en spooraan- nemers, aantoonbaar geen markt (meer) aanwezig is. De bewijsvoering moet geverifieerd worden eventueel o.b.v. aanvullend onderzoek, waarbij in ieder geval ook de Kamer van Koophandel betrokken is.

Het opschorten van het onderhoud en/of opheffing van een lalo levert besparingen voor ProRail op die weer elders ingezet zullen worden voor maatschappelijk gewenste ontwikkeling van goederenknooppunten.

#### *Particuliere spooransluitingen*

Een particuliere spooransluiting is een spoorlijn die vanaf de hoofd- spoorweg (waaronder voormalige stamlijn) aftakt naar een individueel bedrijf. Dit maakt het mogelijk om goederen binnen het bedrijf(sterrein) direct op een trein te laden of te lossen. Voor zover private spooranslui- tingen zich bevinden op het eigen terrein of uitsluitend bestemd zijn voor het eigen vrachtvervoer zijn deze aansluitingen in principe exclusief voor de desbetreffende bedrijven en vormen dus géén openbare infra- structuur<sup>1</sup>. De desbetreffende particuliere eigenaar/initiatiefnemer is verantwoordelijk voor de aanleg, exploitatie en eventuele sanering van een spooransluiting. Dit betekent dat spooransluitingen alleen bedrijfseconomisch interessant zijn voor verladers die over voldoende lading beschikken. Als er onvoldoende lading bij de verlader aanwezig is om rendabel een spooransluiting te benutten dan kan de aanvoer van lading van derden over de weg aan een (openbare) railterminal een goed alternatief zijn. Mogelijk zou ook het spoorconcept «wagengroepen» de rentabiliteit van de spooransluiting kunnen verhogen door de lading vanuit de verschillende particuliere spooransluitingen uit de regio te bundelen tot een trein.

Particuliere spooransluitingen moeten beheerd worden; dat is een normale commerciële marktactiviteit. Bij vrijwel alle spooransluitingen is dat beheer per contract uitbesteed aan het bedrijf «NS Spooransluitingen BV»; dat is een dochterbedrijf van de NS, met een vergelijkbare positie als het NS-dochterbedrijf Strukton. Het betreft hier een louter commerciële activiteit van NS, waarmee de rijksoverheid geen bemoeienis heeft.

<sup>1</sup> Ondanks dat bij particuliere spooransluitin- gen altijd sprake is van een exclusief gebruik voor het vervoer voor één onderneming is soms een particuliere spoorlijn tevens de enige mogelijkheid voor één of meerdere andere bedrijven met particuliere of openbare spooransluitingen om een hoofdspoorweg te bereiken. De eigenaar of beheerder van de private spooransluiting dient in dat geval een recht van doorgang te respecteren voor dat andere bedrijf of die andere bedrijven om vervoer naar die bedrijven mogelijk te maken. Bij het opstellen van regelgeving over bijzondere spoorwegen zullen met betrekking tot de veiligheid, het gebruik en het vervoer over bijzondere spoorwegen hiervoor de noodzakelijke juridische bepalingen worden opgenomen.



b2. Regelgeving over toegang derden aanscherpen (VenW)

In de evaluatie van de spoorwetgeving is geconstateerd dat bij bijkomende diensten en voorzieningen (BDV's), waaronder vrachtterminals, onduidelijkheden bestaan omtrent de eerlijke en niet discriminerende toegang.

In het kabinetsstandpunt (Kamerstuk 2008–2009, 31 987, nr. 1) naar aanleiding van de evaluatie van de spoorwetgeving is daarom opgenomen dat het kabinet met aanvullende regelgeving (AMvB) zal komen om deze onduidelijkheden weg te nemen. Ook zullen de toezichtsmogelijkheden worden verbeterd en zal worden ingegaan op de wijze waarop de tarieven worden bepaald.

In beginsel worden vrachtterminals in de EU-richtlijn 2001/14 aangemerkt als voorziening waartoe toegang moet worden verleend tegen kostengeoriënteerde tarieven en onder voorwaarden die de mededinging niet beperken. De rechthebbende (ten aanzien van de terminal) mag een spoorwegonderneming die toegang slechts weigeren als er onder marktvoorwaarden een redelijk alternatief beschikbaar is.

Dit onderwerp is vermoedelijk ook onderdeel van de door EC aangekondigde herziening van het eerste spoorpakket.