

Vergaderjaar 2009–2010

32 404

Programma hoogfrequent spoorvervoer

Nr. 1

BRIEF VAN DE MINISTER VAN VERKEER EN WATERSTAAT

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 4 juni 2010

Hierbij bied ik u aan, mede namens de minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, de voorkeursbeslissing van het kabinet over het Programma Hoogfrequent Spoorvervoer (PHS).¹ Deze voorkeursbeslissing is gebaseerd op de planstudies die in het kader van PHS sinds eind 2008 zijn uitgevoerd en die onlangs zijn afgerond. Het betreft de planstudies (inclusief de gedefinieerde onderzoeksgebieden) «Utrecht–Den Bosch», «Utrecht–Arnhem», «Den Haag–Rotterdam» en de planstudie toekomstvaste routing spoorgoederen-vervoer. De rapportage ontsluit de informatie die in de planstudiefase is verkregen en die ten grondslag ligt aan de voorkeursbeslissing.

Tevens wordt in deze brief ingegaan op conclusies ten aanzien van de planstudie OV SAAL. De OV SAAL corridor maakt voor zover het spoormaatregelen tot 2020 betreft deel uit van PHS, maar kent een eigen studie- en besluitvormingstraject.

U kunt deze brief tevens beschouwen als de vierde voortgangsrapportage over de spoorambities. Over het Actieplan «Groei op het spoor» heb ik u met de mid-term review reeds op de hoogte gesteld van de stand van zaken en verwijs ik naar mijn brief van 18 februari 2010 (kamerstuk 29 984, nr. 216).

1. Voorkeursbeslissing PHS

Op basis van de planstudies, de maatschappelijke kosten-batenanalyse, het gevoerde overleg met regionale overheden en maatschappelijke organisaties in het OVW/LoCoV, alsmede op basis van de reeds gevoerde overleggen met de Tweede Kamer in diverse AO's waarin PHS aan de orde is geweest, heeft het Kabinet besloten tot de volgende invulling van PHS.

¹ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

Wat betreft de ambitie van spoorboekloos reizen in de brede Randstad is een zogeheten «maatwerk 6/6» variant de voorkeursbeslissing van het Kabinet voor de PHS-corridors «Utrecht–Den Bosch», «Utrecht–Arnhem», «Den Haag–Rotterdam»:

- Op de Zaanlijn 6 Intercity's en 6 sprinters per uur.
- Rond Utrecht 6 Intercity's en 6 Sprinters per uur (6 sprinters Geldermalsen–Utrecht en 6 sprinters Breukelen–Driebergen/Zeist).
- Op de corridor Den Haag–Rotterdam 8 Intercity's (inclusief de HSA) en 6 Sprinters per uur.
- Op de Brabantroute een 3e en 4e Intercity per uur. Om dit mogelijk te maken wordt het goederenvervoer dat nu nog door Brabant rijdt, grotendeels gerouteerd via de Betuweroute. Daarvoor wordt een zuidwestboog bij Meteren gerealiseerd, zodat goederentreinen naar Venlo (Duitsland) en Limburg, via Den Bosch en Eindhoven gaan en op de route Dordrecht–Breda–Tilburg capaciteit wordt vrijgespeeld voor reizigerstreinen.

Het kabinet heeft gekozen voor spreiden van het spoorgoederenvervoer over meerdere routes volgens de variant 2/2/2. Dit houdt in dat goederentreinen ten noorden van de Betuweroute naar Noord- en Oost Nederland worden gespreid over de routes via Rotterdam, Utrecht en Arnhem/ IJssellijn. Hiervoor is een aantal infrastructuurmaatregelen noodzakelijk, onder meer een nieuwe spoorboog bij Deventer. Er zal daarnaast een MIRT-onderzoek worden uitgevoerd naar het lange termijnperspectief voor het spoorgoederenvervoer, zodat tijdig zicht is op eventuele vervolgstappen na 2020.

Het aantal goederentreinen dat van de Betuweroute gebruik maakt is de afgelopen jaren gestaag gestegen. De komende jaren zal het gebruik van de Betuweroute verder toenemen. Een deel van het spoorgoederenvervoer zal echter gebruik blijven maken van het gemengde net (waar ook de personentreinen rijden), omdat de Betuweroute niet voor alle herkomsten en bestemmingen een logische route biedt. Met de besloten voorkeursvariant wordt de Betuweroute wel meer en beter benut.

De voorkeursvariant «maatwerk 6/6» heeft een breed draagvlak, zowel bij regionale overheden als de vervoerders. Draagvlak voor deze variant is ook gebleken bij de maatschappelijke organisaties in het OVW/LoCoV. Dit is van belang om indachtig «Sneller en Beter» te vermijden dat de gemaakte keuzes in de uitwerkingsfase ter discussie komen te staan.

De oorspronkelijke variant 6/6 bleek bijna € 1 mld meer te kosten dan het beschikbare budget van € 3 mld voor de 4 planstudies van PHS. Met de nu geoptimaliseerde variant «maatwerk 6/6» wordt – na een creatief zoekproces met alle betrokkenen – invulling gegeven aan de wens van zowel regionale overheden, als vanuit de Tweede Kamer, om meer ambitie dan aangegeven in de beleidsbrief van 19 november 2007 (kamerstuk 29 644/29 984, nr. 85) mogelijk te maken binnen de beschikbare middelen.

Indien zich een situatie voordoet dat bij de verdere uitwerking van de voorkeursvariant sprake is van extra omgevingswensen, kostenstijgingen of eventuele bezuinigingen, dan kan worden teruggevallen op variant «6/maatwerk». Deze variant «6/maatwerk» gaat uit van minder Sprinters dan «maatwerk 6/6», alsook minder Intercity's op de Brabantroute, en kent daarmee minder spooruitbreidingen en overige maatregelen.

Met deze voorkeursbeslissing worden nog geen onomkeerbare stappen gezet. De voorkeursbeslissing heeft nog geen juridische status in de zin van de formele procedures voor de daarvoor in aanmerking komende

maatregelen. De voorkeursbeslissing zet de kaders neer voor de verdere uitwerking. Besluitvorming door het nieuwe kabinet naar aanleiding van de brede heroverwegingen kan invloed hebben op het beleid zoals in deze brief is beschreven.

Met dit besluit voor invulling van het Programma Hoogfrequent Spoorvervoer is het kabinet van mening dat de trein voor meer reizigers aantrekkelijk wordt gemaakt. Het spoorvervoer vervult een belangrijke functie in de bereikbaarheid en leefbaarheid van stedelijke gebieden, de verbinding met de landsdelen alsmede de bereikbaarheid van havens, industriecomplexen en chemische clusters in Nederland. Het voorliggende besluit tot invulling van PHS draagt hier aan bij door hogere frequenties op de drukste spoorverbindingen in de brede Randstad en het nemen van maatregelen om personen en goederenvervoer beide de ruimte te bieden op het reeds druk bereiden spoornet. Deze voorkeursbeslissing ondersteunt de door rijk en regio gemaakte afspraken over verstedelijking.

NS heeft aangegeven de kans reëel te achten op rendabele exploitatie van de voorkeursvariant «maatwerk 6/6». Ook voor een «6/maatwerk»-variant acht NS een rendabele exploitatie overigens reëel.

KNV-spoorgoederenvervoer heeft aangegeven te kunnen instemmen met de gekozen routing in combinatie met het MIRT-onderzoek naar het lange termijn perspectief voor het goederenvervoer.

Met deze voorkeur kiest het Kabinet voor het uitvoeren van de bijbehorende infrastructurele maatregelen en overige maatregelen. De maatregelen staan in hoofdstuk 2 van de bijgevoegde voorkeursbeslissing aangegeven. Het betreft een maatregelpakket van in totaal € 2,995 mld, inclusief onder meer extra beheer en onderhoud tot en met 2020 als gevolg van de extra infrastructuur die in het kader van PHS in gebruik wordt gesteld.

Na de behandeling in de Tweede Kamer zal uitwerking van de PHS-maatregelen plaatsvinden in gangbare RO- en Tracéwetprocedures. De uitvoering van maatregelen kan in 2012/2013 starten. Vervolgens zullen fasegewijs de frequenties worden verhoogd, waarbij de timing afhankelijk is van het gereedkomen van infrastructuurmaatregelen en de marktontwikkelingen. Bij de uitwerking zal de scope en budgettaire kader strak worden bewaakt en zullen risico's worden gezien om tijdig bij te kunnen sturen.

Wat betreft OV SAAL constateert het Kabinet dat er op dit moment nog geen maatregelpakket voorhanden is dat spoorboekloos rijden binnen de gestelde uitgangspunten en (budgettaire) kaders in de OV SAAL-corridor mogelijk maakt.

2. Toelichting

Capaciteitsanalyse en maatregelen

Om de voorkeursvariant mogelijk te maken zijn in de integrale capaciteitsanalyse de infrastructuurmaatregelen en overige maatregelen in beeld gebracht. Daarin zijn in overleg met de spoorsector en regio's optimalisaties toegepast. Hiermee wordt op een effectieve wijze de capaciteit van de infrastructuur waar nodig uitgebreid.

De maatregelen voor de voorkeursvariant van het Kabinet zijn aangegeven in hoofdstuk 2 van de bijgevoegde voorkeursbeslissing. Voor de voorkeursvariant «maatwerk 6/6» is in totaal € 2,995 mld benodigd. Voor

PHS is in totaal € 4,6 miljard beschikbaar. Van dit bedrag is € 1,4 miljard gereserveerd voor OV SAAL; verder is € 160 mln beschikbaar voor de sporendriehoek Noord Nederland. Voor de voorkeursvariant is in totaal € 2,995 mld benodigd, waarmee deze past binnen het beschikbare budget van € 3 mld voor PHS (exclusief OV SAAL en het maatregelenpakket voor de sporendriehoek Noord Nederland).

Het kabinet realiseert zich goed dat hogere frequenties en het leiden van goederentreinen langs andere routes, ook nadelen heeft. De problematiek van overwegen, geluid, trillingen en externe veiligheid is dan ook van meet af aan in de integrale capaciteitsanalyse meegenomen. Van de € 2,995 mld die voor de «maatwerk 6/6» variant nodig is, is ongeveer de helft bedoeld voor overige maatregelen om de treinen frequenter te kunnen laten rijden en de overlast voor de omgeving te laten voldoen aan de wettelijk vereisten.

In lijn met moties van de Tweede Kamer is rekening gehouden met een maximaal budget van € 150 mln voor:

1. een specifiek aantal aan te pakken overwegen waar zowel veiligheids- als bereikbaarheidsvraagstukken aan de orde zijn (maximaal € 100 mln),
2. aanpak van trillingshinder (maximaal € 50 mln).

Verder gaat PHS uit van een knelpuntvrij en zo veel mogelijk aandachts- puntvrij Basisnet Spoor wat betreft het vervoer van gevaarlijke stoffen en van het wetsvoorstel SWUNG wat betreft het spoorweggeluid dat in uw Kamer ligt.

Vervoeranalyse

Ten behoeve van de planstudies zijn prognoses uitgevoerd voor personen en goederenvervoer.

Zonder uitvoering van PHS zal zich een aantal problemen voordoen. Het spoorgoederenvervoer zal meer geconcentreerd blijven in de Randstad. Er zal onvoldoende vervoerscapaciteit zijn om de reizigersstromen in de spits in 2020 te kunnen verwerken. De reizigersgroei in de trein zal dan ook minder toenemen: een groei van 27% in reizigerskilometers ten opzichte van 2008 is dan aan de orde.

Met uitvoering van PHS stijgt het aantal reizigerskilometers met ruim 40% ten opzichte van 2008. Hiermee wordt het beeld bevestigd van de LMCA Spoor uit 2007.

Uit de vervoeranalyses blijkt dat alleen in het Intercity-segment knelpunten optreden in de vervoerscapaciteit. Met de voorkeursvariant worden deze knelpunten kwalitatief opgelost door het grotere aantal treinen. Wel geven extra Sprinters invulling aan één van de speerpunten uit de beleidsbrief van 19 november 2007, die aangeeft dat met name Sprinters de ruggengraat vormen van regionale OV-systemen met goede aansluitingen in de keten.

ProRail heeft in samenwerking met TNO scenario's voor het toekomstige goederenvervoer opgesteld en doorgerekend. Er is rekening gehouden met een hoog, midden en laag scenario, vanwege onzekerheden over toekomstige economische ontwikkelingen. De prognoses zijn besproken in een uitgebreide consultatieronde onder marktpartijen, regio's en Belgische en Duitse betrokkenen. In alle scenario's blijft het goederenvervoer per spoor na 2020 in meer of mindere mate toenemen. In de nieuwe scenario's van ProRail/TNO varieert de omvang in 2020 van 66 tot 102 miljoen.

Maatschappelijke kosten batenanalyse

In de maatschappelijke kosten-batenanalyse (MKBA) zijn de welvaartseffecten van de verschillende varianten van PHS geraamd. Om de effecten van de alternatieven te bepalen is gebruik gemaakt van de onderliggende studies zoals uitgevoerd door ProRail (investeringskosten), NS (vervoers-effecten reizigers) en TNO/KNV-spoorgoederenvervoer (effecten goederenvervoer). De methodiek van de MKBA is conform de OEI-leidraad en de daarbij horende aanvullingen. Deze zijn vertaald in een handreiking voor deze MKBA. Daarin zijn tevens de bevindingen van het CPB en het KiM uit de rapportage «Het Maatschappelijk Belang van OV» meegenomen.

De geoptimaliseerde voorkeursvariant «maatwerk 6/6» scoort hoger dan de variant «6/maatwerk», die bij een goederenroutering 2/2/2 een baten/kostenverhouding van 1,01 heeft (variant 3 en 3A respectievelijk 1,52 en 1,27). Er is door het KiM een second opinion op de MKBA van PHS uitgevoerd. KiM schat de reizigersvervoerprognoses lager in en komt tot een lagere baten-kostenverhouding. De baten-kostenverhouding die KiM aangeeft blijft binnen dezelfde bandbreedte als VenW. Variant 3 scoort ook bij KiM positief.

Op basis van de second opinion heeft VenW nog een nadere gevoeligheidsanalyse uitgevoerd met een lagere vervoerwaarde en een aantal overige bevindingen van het KiM. Deze nadere analyse bevestigt dat beeld en leidt dan ook niet tot andere beleidsconclusies.

3. Bestuurlijk overleg PHS op 26 april 2010

Op 26 april 2010 heeft een bestuurlijk overleg over PHS plaatsgevonden tussen VenW, VROM en de betrokken provincies en stadsregio's. Doel van dit overleg was overeenstemming te bereiken over de voorkeursvariant(en) voor PHS, ten behoeve van besluitvorming door het Kabinet. Provincies en stadsregios hebben tijdens dit bestuurlijk overleg een unaniem advies gegeven om uit te gaan van de voorkeursvariant zoals hierboven beschreven. Hierbij is van de zijde van de VenW en VROM aangegeven dat deze zo nodig stap voor stap vanuit variant «6/maatwerk» gestalte kan krijgen.

Aandachtspunten voor de regio's zijn met name: een knelpuntvrij Basisnet en het respecteren van gemaakte afspraken over externe veiligheid bij verdichtings-plannen, alsook beperking van de overlast ten aanzien van geluid, trillingen en dichtligtijden bij overwegen. Zoals hierboven aangegeven houdt deze voorkeurs-beslissing hier rekening mee en zijn hiervoor voorzieningen getroffen, die passen bij de diepgang van het onderzoek in deze fase en het beschikbare budget.

4. Planstudie OV SAAL

Er is voor de OV SAAL corridor op dit moment nog geen maatregelenpakket voorhanden dat binnen de gestelde uitgangspunten en kaders van capaciteit, kwaliteit en het beschikbare OV SAAL-budget hoogfrequent spoorvervoer mogelijk maakt. Gezocht is naar een adequate oplossing die aansluit bij de reizigersvraag, hoogfrequent spoorvervoer mogelijk maakt en ruimte laat voor goederenvervoer via deze corridor op basis van de genoemde spreiden-variant van PHS (2/2/2).

Het perspectief voor spoorboekloos reizen in de SAAL corridor blijft in zicht. Wat betreft OV SAAL zet het Kabinet dan ook in op een snelle uitwerking van een alternatieve oplossing met als doel om op middellange termijn (rond 2020) spoorboekloos rijden ook op deze corridor te realiseren. Een oplossing die voldoende capaciteit en kwaliteit biedt,

binnen het beschikbare taakstellende OV SAAL budget. De uitwerking door de spoorsector zal in samenspraak met de betrokken overheden gebeuren. De uitkomsten van dit traject zullen in oktober 2010 beschikbaar komen met als doel nog in 2010 de besluitvorming plaats te laten vinden.

Daarnaast zal op zeer korte termijn de scope van de korte termijnmaatregelen op de Flevolijn in Almere worden vastgesteld. Als gevolg van de geconstateerde kostenstijgingen én het nadere onderzoek dat hiernaar heeft plaatsgevonden, is duidelijk dat de scope van de Flevolijn maatregelen zal moeten worden aangepast.

In totaal is er voor OV SAAL een taakstellend budget van maximaal € 1,4 miljard beschikbaar voor de korte- en middellange termijn maatregelen samen.

De planning is erop gericht de resultaten van de alternatieven voor hoogfrequent spoorvervoer in de SAAL corridor in het najaar van 2010 gereed te hebben. Nog voor het zomerreces zal de aanpak van dit onderzoek met de betrokken partijen worden bepaald.

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