Herijkte beleidslijn multimodale knooppunten spoor- en binnenvaart

In de Tweede Kamerbrief van juli 2018 over het Maatregelenpakket Spoorgoederenvervoer (Kamerstuk 29984, nr. 782) is er een herijking van het terminalbeleid aangekondigd. In de Goederenvervoeragenda van juli 2019 (Kamerstuk 34 244, nr. 2) is aangegeven dat het terminalbeleid vanuit breder perspectief, inclusief binnenvaart, bezien zou worden. Dit vanwege de klimaatdoelstellingen en de daarmee gepaard gaande kabinetsinzet om meer goederen van de weg over het spoor en het water te transporteren. Overslagvoorzieningen in het achterland spelen in deze modal shift een belangrijke rol. In deze herijkte beleidslijn voor terminals, hierna 'logistieke knooppunten' genoemd, wordt invulling gegeven aan de herijking van het terminalbeleid.

In de Goederenvervoeragenda zijn de stappen geschetst hoe te komen tot een robuust, efficiënt en duurzaam transportsysteem voor weg, water, spoor en buisleidingen. Een belangrijke plaats is weggelegd voor spoor en binnenvaart als duurzame modaliteiten voor het transport van goederen. Het wegennet kan ontlast worden door modal shift van weg naar spoor en binnenvaart met onder andere nieuwe multimodale logistieke concepten. De emissie kan daarbij verminderd worden door verduurzaming van het wegvervoer zelf, maar ook door de toekomstige overstap op de meer duurzame modaliteiten. Daarbij is het beheren van de aspecten van de kostprijsverhogende first en last mile in het logistieke proces van groot belang alsmede de overslagvoorzieningen in het achterland. Een gericht knooppuntenbeleid die belangrijke goederenvervoerstromen concentreert op die locaties waar overslag op weg, water èn spoor mogelijk is, kan daarin ondersteunend werken. Daarnaast kan de focus op enkele logistieke bovengemiddelde (multimodale) knooppunten een voedingsbodem bieden voor nieuwe bovenregionale economische en aanvullende overkoepelende diensten die een toegevoegde waarde leveren aan de Nederlandse economie.

Het kabinet heeft de afgelopen jaren de ontwikkeling van een netwerk van knooppunten aan de markt overgelaten en versterking van knooppunten in het achterland aangemoedigd. Dit is gedaan vanuit de gedachte om de mogelijkheden te vergroten voor logistieke dienstverleners en verladers om ook het spoor of de binnenvaart als modaliteit te kunnen benutten. Nadat allereerst via de Subsidieregeling Openbare Inland Terminals (SOIT) sinds 2000 door IenW steun is verleend aan zowel spoor- als binnenvaartterminals is voor de spoorterminals vervolgens het beleidskader spoorgoederenknooppunten ontwikkeld (Kamerstuk 29984, nr.230). Voor de binnenvaart is sinds 2008 ingezet op o.a. het versterken van het landelijke netwerk van binnenhavens met containerfaciliteiten middels de Tijdelijke Regeling Quick Wins Binnenvaart.

Uit een recent onderzoek van het Kennisinstituut voor Mobiliteitsbeleid (KiM) d.d. 5 maart 2020 ('Benutting Multimodale Achterlandknooppunten') is gebleken dat er in Nederland op dit moment, inclusief de terminals in de zeehavens en de private terminals, ten minste 84 terminals voor containeroverslag op de binnenvaart en/of het spoor zijn. Deze vormen nagenoeg een landelijk dekkend netwerk en gemiddeld genomen voldoende overslagcapaciteit tot 2030. Tegelijkertijd heeft het KIM geconcludeerd dat veelal sprake is van voldoende capaciteit op de knooppunten in het achterland en veel onderlinge concurrentie. Een zwakte van veel knooppunten is daarmee niet zozeer de infrastructuur op de knooppunten maar de aangeboden multimodale diensten vanwege gebrek aan volume.

Van Ja, mits naar Nee, tenzij

Het kabinet erkent dat de achterlandverbindingen met een efficiënte afwikkeling van goederenstromen op de knooppunten in het achterland maatschappelijke meerwaarde biedt en de internationale concurrentiepositie van Nederland versterkt. Door de toename van met name binnenvaart terminals in de afgelopen jaren is er een groei in overslag van containers mogelijk geworden. Spoor en binnenvaart hadden in 2016 inmiddels samen een aandeel van 46 procent in het achterlandvervoer[1].

De mogelijkheid om als logistiek dienstverlener en verlader ook het spoor en de binnenvaart als modaliteit te kunnen benutten wordt steeds belangrijker. Het is goed voor de internationale concurrentiepositie, de vermindering van de congestie op de weg, het vestigingsklimaat en het milieu. Het kabinet en de Europese Unie zetten daarom steeds meer in op modal shift van weg

[1] KiM, Mobiliteitsbeeld 2017

naar spoor en binnenvaart. De ervaring leert dat meer volume en dus de bundeling van lading van meerdere verladers richting een multimodale terminal nodig is om de modal shift op de (lange) afstand met grotere laadeenheden interessant te maken. Dit draagt weer bij aan een daling van de transportkosten, een betere benutting van de binnenvaart- en spoorcapaciteit (liever weinig volbeladen treinen en schepen, dan veel halfvolle treinen en schepen).

Het gaat daarmee nu niet zozeer meer om het ontwikkelen van nog meer knooppunten, maar om het gericht faciliteren en investeren in een selectief aantal bovengemiddelde (multimodale) knooppunten. Deze bekleden qua verbindingen en overslagfaciliteiten een bovenregionale functie en faciliteren nieuwe logistieke concepten met een belangrijke rol voor spoor- en/of binnenvaart. Uiteindelijk stimuleert dit tot verdere bovenregionale bundeling van goederenstromen of de overslag naar spoor of binnenvaart. Het uitgangspunt is hierbij dat er een landelijk dekkend netwerk is van complementaire spoor- en binnenvaartterminals, die in beginsel in private handen zijn en een openbare overslagfunctie (willen) vervullen, waarbij beleidsmatig gewenste knooppuntontwikkelingen alleen met publieke middelen worden gesteund als dat niet marktverstorend is en past binnen de staatssteun regelgeving. De aandacht zal daarbij vooral gericht zijn op de aansluiting van terminals op spoor- en vaarwegen. Er zal een selectieve en onder voorwaarden, financiële bijdragen worden geleverd aan de ontwikkeling van een terminal zelf. Specifiek vanuit haar rol als systeemverantwoordelijke voor het spoor, zal het ministerie van IenW de toegang tot het hoofdspoor beschikbaar houden en zal daarbij de aandacht vooral richten op het selectief aansluiten van terminals op spoorwegen. Primaire rol van IenW als vaarwegbeheerder beperkt zich tot het beschikbaar houden van de Rijksvaarwegen waarbij de aansluitingen van de binnenhavens voor rekening van de decentrale overheden is. Onder voorwaarden kan hierbij worden bijdragen aan de ontwikkeling van een specifieke spoor- of binnenvaartterminal.

De volgende voorwaarden worden bij een rijksbijdrage gehanteerd:

- Het dient een nationaal en/of bovenregionaal belang;
- Prioriteit bij optimalisatie van een bovengemiddeld regionaal multimodaal knooppunt;
- Ligging op een (internationale) goederencorridor;
- Het dient een eigen of nieuwe markt te bedienen en bestaande terminals niet nadelig beïnvloedt van het commerciële succes;
- Voldoende massa dient gebundeld te kunnen worden voor het bevorderen van maritiem of continentaal vervoer (ladingpotentie);
- Voor spoor geldt als leidend principe; verkeersafwikkeling netwerk zoveel als mogelijk via de Betuweroute (mits een marktconform product voor deze route) en het hoofdtransport-as
- Aanwezigheid (rail/water) infrastructuur;
- Positieve Maatschappelijke effecten (MKBA);
- Non-discriminatoir afhandelen van vervoer van derden (dienstverlening, bereikbaarheid, capaciteit en prijsstelling);
- Bestuurlijk draagvlak voor het initiatief waarbij eerder gemaakte bestuurlijke afspraken worden nagekomen ten aanzien van modal shift en beter benutten van capaciteit.

Het uitgangspunt blijft een bottom up benadering ten aanzien van de ontwikkeling van knooppunten. De verantwoordelijkheid blijft bij marktpartijen en regionale overheden liggen. Het ministerie van IenW, RWS (binnenvaart) en ProRail (spoor) faciliteren de knooppunten die aan de beleidsuitgangspunten voldoen. Alleen daar waar publiek belang en eerder gedane publieke investering in het geding zijn, dient een initiatief aan de volgende voorwaarden te voldoen:

- Regionale en/of private investeringen in terminals/terminalfaciliteiten mogen niet leiden tot gedwongen rijks investeringen om knelpunten op het hoofdvaarwegen en hoofdspoorwegen op te lossen.
- Voor spoorinitiatieven wordt de bestaande capaciteitsverdeling ten aanzien van spoorprogramma's zoals PHS niet ter discussie gesteld;
- Milieueffecten dienen binnen de wettelijke normen te vallen: geluid, trillingen en externe veiligheid;

- Partijen dienen te borgen dat een zorgvuldige ruimtelijke afweging en inpassing van het nieuwe initiatief wordt genomen met inachtneming van onder andere bereikbaarheidsdoelstellingen;

ACHTERGROND

HERIJKING BELEIDSKADER KNOOPPUNTEN SPOOR EN BINNENVAART

Inleiding

Dit beleidskader is een integrale visie op achterlandknooppunten en geeft een beleidsmatig antwoord op de ontwikkelingen in het knooppuntennetwerk, het goederenvervoer en de inzet van het rijk om duurzaam goederenvervoer te stimuleren. In mijn brief aan de Tweede kamer van juli 2018 (kamerstuk 29984, nr. 782) heb ik aangekondigd het beleidskader van spoorgoederenknooppunten te herijken. In vervoersnetwerken staat de modaliteit spoor echter niet alleen. Ook de binnenvaart en de weg spelen in de keuzevrijheid van de verlader een belangrijke rol. Het Kabinet en de Europese Unie zetten in op het zo duurzaam mogelijk vervoeren van goederen over spoor en de vaarwegen teneinde de klimaatdoelstellingen te halen. Modal shift is een speerpunt in de Goederenvervoeragenda die in de zomer 2019 naar de Kamer is gestuurd. Vanuit die achtergrond heb ik integraal gekeken naar de ontwikkelingen van het goederenvervoer, het achterlandnetwerk en de herijking van het beleidskader knooppunten.

In 2018/2019 ben ik ter voorbereiding op de herijking van dit beleidskader een tweetal onderzoeken gestart. Een onafhankelijk bureau heeft objectieve informatie verzameld over de huidige functionaliteit van logistieke knooppunten met als doel om beter inzicht te krijgen in de kwaliteit van het logistieke knooppunt en om te bepalen waar in de toekomst de grootste kansen liggen om multimodaal goederenvervoer te stimuleren. Tegelijkertijd heeft het Kennisinstituut voor Mobiliteitsbeleid (KiM) in kaart gebracht wat op dit moment en in de toekomst (2030-2040) de vraag naar en het aanbod van containeroverslag zijn. Daarbij is ook gekeken wanneer en waar er capaciteitsknelpunten zouden kunnen optreden. De uitkomsten van bovenstaande onderzoeken heb ik als uitgangspunt genomen voor mijn beleidsvisie en beleidsinzet evenals de ervaringen opgedaan in het MIRT Programma Goederencorridors Oost- en Zuidoost.

Huidig rijksbeleid knooppunten

Het huidige rijksbeleid ten aanzien van logistieke knooppunten (spoor en binnenvaart) is vooral gericht geweest op de ontwikkeling en versterking van knooppunten in het achterland. Dit is gedaan vanuit de gedachte om voor logistieke dienstverleners en verladers de mogelijkheden te vergroten om ook het spoor en de vaarwegen als modaliteit te kunnen benutten. De functie van deze achterlandknooppunten is het verdelen van gebundelde grote (inter)continentale stromen over meerdere bestemmingen. Een dekkend terminalnetwerk zou moeten leiden tot meer modal shift naar spoor en binnenvaart, zodat minder emissies, minder congestie en verhoging van de verkeersveiligheid mogelijk zijn. De resultaten van het vigerend beleid zijn deels bereikt. Een dekkend netwerk van terminals is tot stand gekomen en daarbij voldoende capaciteit voor overslag naar spoor of binnenvaart. Echter, de hoeveelheid knooppunten zorgt voor veel onderlinge concurrentie waardoor bundeling van lading en modal shift niet optimaal tot stand komt. Een zwakte van veel knooppunten is daarmee niet zozeer de infrastructuur en de capaciteit op de knooppunten maar de aangeboden multimodale diensten vanwege gebrek aan volume. Daar komt bij dat verladers eerder geneigd zijn om wegtransport boven spoor en binnenvaart als modaliteiten te kiezen vanwege de flexibiliteit en het verschil in kosten vanwege een ongelijk level playing field.

Uit een inventarisatie is gebleken dat er in Nederland op dit moment, inclusief de terminals in de zeehavens en de private terminals, ten minste 84 terminals voor containeroverslag op de binnenvaart en/of het spoor zijn. Een belangrijk deel van deze terminals is te vinden in de zeehavengebieden Rijnmond, IJmond, Moerdijk en Vlissingen-Gent-Terneuzen. Buiten de zeehavengebieden zijn er 39 terminallocaties, waarvan 31 binnenvaartterminals en vijf railterminals. Buiten de zeehavens zijn er drie trimodale terminals, ofwel gecombineerde

binnenvaart-spoorcontainerterminals, namelijk in Venlo, Tilburg en Veendam; een vierde trimodale terminal wordt nog gerealiseerd in Oss. Hiernaast zijn er plannen voor zeven specifieke spoor- of binnenvaartterminals. Sommige hiervan worden momenteel gerealiseerd, zoals Railport Venlo en de binnenvaart terminals in Waalwijk, Venray/Wanssum en Deventer, andere zijn al ver in de besluitvorming, zoals Railterminal Gelderland. Ook zijn er ideeën voor een railterminal in Groot-IJsselmonde (Holland Railterminal) met een nieuwe innovatief spoorconcept zoals de roll-on-roll off methode voor een geconditioneerde export van versproducten. Hieronder in tabel 1. is een overzicht opgenomen van de terminals die in gebruik zijn genomen sinds 2012.

Door de toename van met name binnenvaartterminals in de afgelopen jaren is er een groei in overslag van containers mogelijk geworden. Vooral in de laatste vijf jaar is het aandeel van de binnenvaart in het vervoer van containers gegroeid. In het achterlandvervoer van containers, dus zonder de zee-zee doorvoer, hadden spoor en binnenvaart in 2016 inmiddels samen een aandeel van 46 procent in het achterlandvervoer[2]. Een evaluatie van de Tijdelijke Regeling Quick Wins Binnenvaart heeft geconstateerd dat de groei van de containeroverslag in gemeenten met een Quick Wins-subsidieproject tussen 2011 en 2016 met gemiddeld 40% is toegenomen.

Terminallocaties	**Naam terminal**	**Type terminal**	**Operationeel**
Alblasserdam	Container Transferium Alblasserdam (BCTN)	Binnenvaart	2015 in gebruik
Almelo	CTT Almelo	Binnenvaart	2018 in gebruik
Born	Railterminal Born	Railterminal	Niet meer in gebruik
Cuijk	Inland Terminal Cuijk	Binnenvaart	2013 in gebruik
Doesburg	Container Terminal Doesburg	Binnenvaart	2016 in gebruik
Geleen	Railterminal Chemelot	Railterminal	2013 in gebruik
Hasselt	Container Terminal Westerman Multimodal	Binnenvaart	2015 in gebruik
Kampen	IJssel Delta Terminal	Binnenvaart	2015 in gebruik
Lelystad	CTU Lelystad	Binnenvaart	2017 in gebruik
Leeuwarden	Containerterminal Leeuwarden (MCS)	Binnenvaart	2016 in gebruik
Leeuwarden	Rail Terminal Friesland (RTF)	Railterminal	Niet meer operationeel sinds 2011
Oosterhout	OCT Vijf Eiken	Binnenvaart	2015 in gebruik
Roermond	BCTN Roermond	Binnenvaart	2016 in gebruik
Stein	Container terminal Stein	Binnenvaart	Niet meer operationeel sinds 2017
Tiel	CTU Tiel	Binnenvaart	2014 in gebruik
Weert/Cranendonck	Multimodale Terminal De Kempen	Binnenvaart	2017 in gebruik

Tabel 1. Overzicht van terminals die in gebruik zijn genomen of buiten bedrijf zijn gesteld na de KIM studie uit 2012.

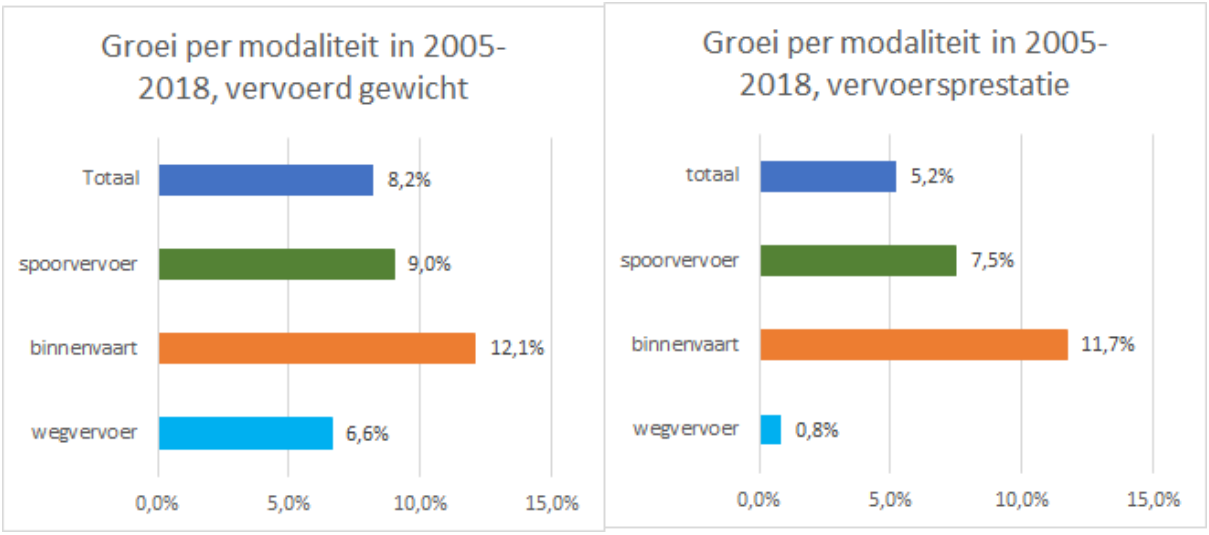
Internationale goederencorridors en EU-beleid

Voor het functioneren van de internationale (TenT) goederencorridors wordt het belang van een goed functionerend terminalnetwerk onderkend. In de Europese Green Deal van december 2019 met als doel een klimaatneutraal continent in 2050, wordt dit eveneens benadrukt en wordt steviger ingezet op het gebruik van duurzamere vervoersmiddelen zoals het spoor en de binnenvaart. De EU ondersteunt dit met een pakket aan maatregelen en projecten die beogen een modal shift van weg naar spoor en binnenvaart tot stand te brengen.

[2] KiM, Mobiliteitsbeeld 2017

Ontwikkelingen goederenvervoermarkt en capaciteit

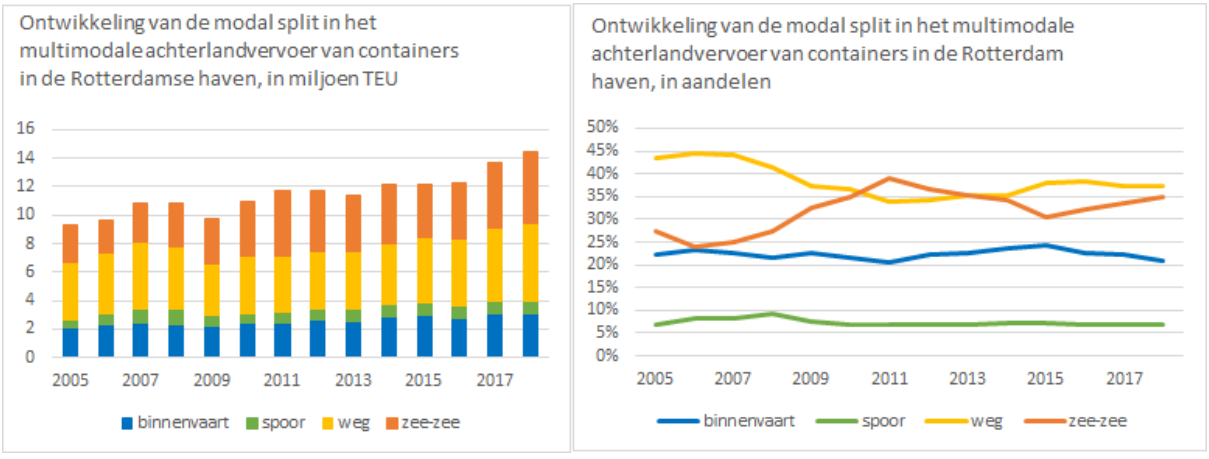
In het algemeen kan gesteld worden dat het goederenvervoer de afgelopen jaren is gegroeid en verder zal groeien. In vervoerd gewicht en in tonkilometers groeide het totale goederenvervoer tussen 2005 en 2018 met respectievelijk 8,2 en 5,2 procent. Hoewel het aandeel spoor amper toeneemt, is er wel sprake van groei van het spoorvervoer in de periode 2005-2018, namelijk met 9,0 procent (in vervoerd gewicht) en 7,5 procent (in tonkilometers). De binnenvaart groeide in die periode met ruim 12,1 procent (gemeten in vervoerd gewicht) en 11,7 procent (in tonkilometers). Het wegvervoer nam in de periode 2005-2016 toe met 6,6 procent (in vervoerd gewicht) en 0,8 procent (in tonkilometers). Het vervoer per spoor en binnenvaart is in 2018 meer toegenomen ten opzichte van 2005 dan het wegvervoer. Er is derhalve voor het achterlandvervoer sprake van een modal shift van weg naar andere modaliteiten. Zie onderstaande grafiek 1.



Grafiek 1. Bron CBS Statline

Ontwikkeling containermarkt

Tussen 2005 en 2018 is het containervervoer toegenomen (zie onderstaande figuur), vooral over de weg maar ook per binnenvaart als per spoor, en zowel binnenlands als internationaal. De meeste containers worden over de weg vervoerd. Toch is de keuze voor containervervoer over de weg tussen 2005 en 2018 afgenomen, zowel bij het binnenlands vervoer als bij het internationaal vervoer. In het achterlandvervoer van containers groeien in absolute zin alle vervoerwijzen. In het achterlandvervoer van containers, dus zonder de zee-zee doorvoer, hadden spoor en binnenvaart in 2018 inmiddels samen een aandeel van 42,6 procent in het achterlandvervoer.



Grafiek 2. Ontwikkeling van de modal split in het multimodale achterlandvervoer van containers in de Rotterdamse haven, in miljoen TEU (links) en in aandelen (rechts) in procenten, in de periode 2005-2018. Bron: HbR (2019).

Het Havenbedrijf Rotterdam verwacht in de herijkte Havenvisie 2030 (HbR, 2019) dat de containerstromen in alle scenario's blijven groeien, maar in een minder hoog tempo dan in de voorgaande ramingen uit 2011 van het Havenbedrijf Rotterdam. Het containervervoer per spoor en binnenvaart van en naar Rotterdam zal dan ook toenemen. Daarnaast spelen ook andere ontwikkelingen. In de NMCA-vaarwegen (2017) wordt voor de containerbinnenvaart vooral groei verwacht op de internationale verbindingen van en naar Duitsland en België. Voor spoor is de opkomst van het containervervoer vanuit China naar Tilburg en ook naar Venlo van belang. Daarnaast ontwikkelen achterlandterminals, zoals Coevorden, Tilburg, Chemelot, Venlo maar ook Moerdijk zich als hub voor continentale verbindingen naar het achterland (zie Spoor in Cijfers 2019, Rail Cargo). Maar ook de container binnenvaartterminals gelegen aan de Oostkant van Rotterdam (Moerdijk en Alblasserdam) en langs de Waal worden in toenemende mate gebruikt als transferiumlocatie voor bundeling van (inter)nationale binnenvaartdiensten op de verbinding tussen zeehaven en achterland.

Deze verwachtingen voor het jaar 2040 zijn voorafgaand aan de uitbraak van COVID-19 opgesteld. De economische gevolgen van COVID-19 en de invloed op deze containerstromen zijn nog onzeker. De verwachting is dat, afhankelijk van het scenario, de afname van de vervoersvolumes bij spoor en binnenvaart zal liggen tussen de 4,5 en 10 procent in 2020 en 0,8 en 5,3 procent in 2021. Op de lange termijn is het effect van COVID-19 mogelijk beperkt. Er is dus nog geen aanleiding om de verwachtingen voor 2040 bij te stellen.

Havennetwerken

IenW is binnen de Rijksoverheid het verantwoordelijke departement voor aanleg, beheer en onderhoud van de maritieme toegang tot de zeehavens en voor de achterlandverbindingen over weg, water en spoor voor zover het de openbaar toegankelijke (hoofd)infrastructuur betreft. Het vervoer tussen de haven en de achterlandknooppunten betreft ladingstromen met grote volumes, waardoor de inzet van spoor en binnenvaart zeer geschikt is. De achterlandknooppunten bieden mogelijkheden om maritieme en continentale stromen te koppelen en zo tot voldoende massa te komen voor nieuwe, economisch rendabele shuttlediensten. De doorontwikkeling van de goederenvervoercorridors Oost en Zuidoost binnen het MIRT Programma Goederenvervoercorridors met daarbij het verder optimaliseren van de aangewezen bovengemiddelde logistieke knooppunten die als draaischijven op de corridors functioneren, is daarom van groot belang.

Consequenties knooppunten

De groei van de containerstromen, de nationale en Europese beleidsinzet om het spoor en binnenvaart als primaire of secundaire modaliteit te gebruiken, kan leiden tot meer gebruik van logistieke multimodale knooppunten. Om deze reden is in opdracht van het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat door het KiM onderzocht of er in Nederland nu en in de toekomst voldoende overslagcapaciteit aanwezig is voor het containervervoer per spoor en binnenvaart.

Uit het KIM-onderzoek 'Benutting Multimodale Achterlandknooppunten' is gebleken dat er op dit moment over geheel Nederland gerekend, voldoende overslagcapaciteit bij de containerterminals in het achterland is om aan de vraag naar overslag te voldoen. Wel kunnen er op lokaal niveau al eerder tekorten voordoen als gevolg van lokale verschillen in vraag en aanbod. Ook tot 2030 is op basis van de bestaande uitbreidingsplannen de overslagcapaciteit toereikend. In 2040 is de bandbreedte voor de vraag naar containeroverslag in Nederland voor het spoor tussen de 3,2 en 3,9 miljoen TEU en voor de binnenvaart tussen de 8,7 en 10,2 miljoen TEU, afhankelijk van een lage of een hoge economische groei. Dit betekent voor het spoor en binnenvaart dat in 2040, gegeven deze prognoses en uitgaande van geen verdere uitbreiding na 2030, geen tekort optreedt bij een hoge economische groei. Onderstaande tabel geeft de beschikbare overslagcapaciteit aan in 2030 en prognoses voor 2030 en 2040 bij lage en hoge economische groei.

(miljoen TEU)	Beschikbare over-slagcapaciteit in 2030	2030L	2030H	2040L	2040H
Spoor	4,6	2,7	3,1	3,2	3,9
Binnenvaart	10,8	8,2	9,2	8,7	10,2
Totaal	15,4	10,9	12,3	11,9	14,1

Bron: KIM-studie maart 2020, 'Benutting Multimodale Achterlandknooppunten'

Ook is onderzocht of er nog voldoende ruimte is in de overslagcapaciteit om een extra vraag naar binnenvaart en spoor te kunnen accommoderen indien stevig ingezet wordt op modal shift met extra fiscale en stimuleringsmaatregelen. Uit deze analyse blijkt dat er in 2018 in de regio's nog 3,7 miljoen TEU aan overslagcapaciteit bij spoor en binnenvaart aanwezig was, en tegelijkertijd een regionaal tekort van 0,01 miljoen TEU. Dit tekort doet zich voornamelijk voor in de regio's die niet over een terminal beschikken. In de regio Groot-Rijnmond is er voldoende capaciteit voor het spoor maar een tekort aan overslagcapaciteit voor de binnenvaart op de piekmomenten. Kortom, er is overslagcapaciteit beschikbaar voor een extra modal shift, maar met name in de regio Rijnmond kan capaciteit een rol spelen als deze niet mee kan groeien met de mate waarin deze modal shift wordt gerealiseerd.

Landelijk dekkend netwerk van (Multimodale) Knooppunten

Het huidige netwerk van vervoersdiensten, met name in het containervervoer per spoor en binnenvaart, is nagenoeg volledig gericht op het achterlandvervoer van en naar de Europese zeehavens. Om het continentale vervoer te faciliteren zijn onderlinge verbindingen nodig tussen de knooppunten. Het KiM heeft in 2012 reeds vastgesteld dat Nederland een nagenoeg landelijk dekkend netwerk van multimodale knooppunten heeft. Het netwerk van inland terminals op de corridors Oost en Zuidoost heeft geen ' witte [3]vlekken meer'. Een analyse door het KiM van de afstanden en rijtijden tot bestaande terminals leidt tot de conclusie dat alleen bij Hoorn-Alkmaar-Den Helder de vraag naar containeroverslag zodanig is dat er kansen liggen voor een nieuwe terminal.

Op de goederenvervoercorridors Oost en Zuidoost zijn de bovengemiddelde logistieke knooppunten op basis van een nadere analyse aangewezen aan de hand van diverse criteria zoals terminalvoorziening, terminalomvang, multimodale aansluitingen, multimodale verbindingen, omvang bedrijventerreinen etc. Op verzoek van het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat heeft hetzelfde onderzoeksbureau (Ecorys) een vergelijking van alle logistieke knooppunten in heel Nederland (ongeacht op welke corridor ze liggen) uitgevoerd om te bepalen waar kansen liggen om multimodaal goederenvervoer te stimuleren. Deze analyse laat zien, dat Moerdijk, Venlo, Tilburg, Sittard-Geleen, Oss (allen corridor Zuidoost), Nijmegen (corridor Oost) en Almelo-Hengelo-Enschede tot de bovengemiddelde logistieke knooppunten behoren.

Benutten spoor- en binnenvaart-capaciteit

Tenslotte is het van belang om ons te realiseren dat het Nederlandse spoorwegnet steeds intensiever bereden zal worden. Met de ambitie uit het Toekomstbeeld OV 2040 om het openbaar vervoersysteem voor reizigers te intensiveren zal de druk op met name het gemengde netwerk verder toenemen. Op de vaarwegen is er over het algemeen nog voldoende capaciteit beschikbaar. Wel zorgen de toenemende periodes van droogte dat deze vrije capaciteit op de vrij stromende vaarwegen zoals de Waal en IJssel afneemt omdat de vaargeul smaller en ondieper wordt en meer schepen moeten worden ingezet om dezelfde goederenstromen te kunnen vervoeren. Multimodale overslagterminals zorgen ervoor dat volle treinen en binnenvaartschepen vanuit een beperkt aantal grotere goed toegankelijke terminals de capaciteit op de infrastructuur beter benutten.

[3] Witte vlekken zijn locaties die geen terminalvoorzieningen hebben en buiten het verzorgingsgebied van bestaande terminals vallen, maar waar wel behoefte kan bestaan aan containeroverslagvoorzieningen. Om de witte vlekken te bepalen zijn we op basis van de afstand en de reistijd tot de bestaande terminals nagegaan welke regio's te ver (meer dan 20 kilometer of 30 minuten reistijd) van een bestaande terminal af liggen

Van Ja, mits naar Nee, tenzij

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. Er is met het huidige beleid geïnvesteerd in een landelijk dekkend netwerk van terminals (rail en barge) met voldoende capaciteit om de komende jaren de groei in overslag te faciliteren. Het is van belang om alle infrastructuur optimaal te benutten. Het gaat daarmee nu niet meer om het ontwikkelen van nog meer knooppunten maar om het gericht faciliteren en investeren in bovengemiddelde (multimodale) knooppunten en nieuwe logistieke concepten (met een belangrijke rol voor spoor- en/of binnenvaart) die leiden tot verdere bundeling van goederenstromen of de overslag naar spoor of binnenvaart. Het uitgangspunt is hierbij dat er op dit moment een landelijk dekkend netwerk is van complementaire spoor- en binnenvaartterminals, die in beginsel in private handen zijn en dat beleidsmatig gewenste knooppuntontwikkelingen alleen worden gesteund als dat niet marktverstorend is en past binnen de staatssteun regelgeving. Specifiek vanuit haar rol als systeemverantwoordelijke, zal IenW de toegang tot het hoofdspoor beschikbaar houden en zal daarbij de aandacht vooral richten op het selectief aansluiten van terminals op spoorwegen. Onder voorwaarden kan hierbij worden bijdragen aan de ontwikkeling van een specifieke spoor- of binnenvaartterminal.

Rol rijksoverheid en marktfalen

Voor de realisatie van een maatschappelijk gewenste ontwikkeling is een rol van de rijksoverheid nog niet vanzelfsprekend. Er zijn redenen aan te voeren waarom er sprake is van marktfalen en een rol voor de overheid legitiem is. Zo zijn externe effecten van transport niet volledig geïnternaliseerd wat leidt tot suboptimale, minder duurzame modaliteits- en vervoerskeuzes. Daarnaast kunnen marktafwegingen en regionale keuzes over de locatie van terminals en spooraansluitingen leiden tot «wildgroei» met negatieve consequenties voor de benutting van de infracapaciteit en bundelingsmogelijkheden. Ook kunnen concurrentieoverwegingen van terminaleigenaren leiden tot minder transparantie over de bezetting van containerdiensten en goed toegankelijke terminals, waardoor de ladingstromen van derden minder goed verzorgd zijn. Wanneer de terminaleigenaar eveneens eigenaar is van een spoorwegonderneming, 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 over het spoor of binnenvaart. In het verlengde hiervan speelt dat innovatieve concepten voor continentaal goederenvervoer gestimuleerd dienen te worden om de capaciteit op de netwerken beter te benutten. De genoemde vormen van markfalen zijn echter 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 (verladers, vervoerders en terminal operators) blijven de belangrijkste spelers. Initiatieven en vervoerspotentie vanuit de markt zijn altijd het vertrekpunt. Financiering van terminals zelf en private spooraansluitingen blijven de verantwoordelijkheid van marktpartijen soms ondersteund door decentrale overheden.