

Evaluatie 'Tijdelijke subsidieregeling spoorgoederenvervoer voor bijzondere omleidingskosten'

Eindrapport

Opdrachtgever: Ministerie I&W

Rotterdam, 19 maart 2020



Evaluatie 'Tijdelijke subsidieregeling spoorgoederenvervoer voor bijzondere omleidingskosten'

Eindrapport

Opdrachtgever: Ministerie I&W

Martin Kraan
Danny Schipper
Onno de Jong

Rotterdam, 19 maart 2020

Inhoudsopgave

1	Inleiding	4
1.1	Aanleiding	4
1.2	Spoorgoederenvervoer concurrerend houden tijdens werkzaamheden	5
1.3	Doel- en vraagstelling	6
1.4	Werkwijze en inkadering	6
1.5	Leeswijzer	7
2	Uitvoering subsidieregeling Derde Spoor	8
2.1	Introductie	8
2.2	Aanvraag en voorwaarden subsidieregeling	8
2.3	Inzet van mensen en middelen	9
2.4	Werkzaamheden en omleidingen 2016-2019	9
2.4.1	Werkzaamheden	9
2.4.2	Omgeleide treinen	10
2.5	Gebruik van regeling	11
2.5.1	Marktpartijen	11
2.5.2	Verdeling van de verstrekte subsidies over de vervoerders	12
2.5.3	Uitgekeerd subsidiebedrag	13
3	Marktpositie spoorgoederenvervoer	14
3.1	Introductie	14
3.2	Marktpositie spoorgoederenvervoer: modal split	14
3.2.1	Behoud positie spoorgoederenvervoer ten opzichte van weg en binnenvaart	14
3.2.2	Ontwikkeling spoorgoederenvervoer	15
3.2.3	Invloed werkzaamheden Derde Spoor op spoorgoederenvervoer	17
3.3	Marktpositie spoorgoederenvervoer: Haven split	18
3.4	Logistieke modellen	19
4	Evaluatie Tijdelijke Subsidieregeling	20
4.1	Doeltreffendheid regeling	20
4.2	Externe effecten (emissies en geluid)	21
4.3	Doelmatigheid regeling	21
4.4	Administratieve lasten	22
5	Conclusies en aanbevelingen	23
5.1	Conclusies	23
5.2	Aanbevelingen	24
	Bijlage A - Lijst van geïnterviewde personen	25
	Bijlage B – Geplande werkzaamheden 2016-2019	26

1 Inleiding

1.1 Aanleiding

Betuwerroute als belangrijk onderdeel spoorgoederenvervoer

Met het maatregelenpakket spoorgoederenvervoer en de recente Goederenvervoeragenda zet het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat (IenW) samen met de betrokken ketenpartners in op een ambitieuze groei van het spoorgoederenvervoer in Nederland.

Spoorgoederenvervoer speelt een belangrijke rol in de ambitie om een duurzaam en veilig goederenvervoer en logistiek systeem in Nederland te behouden en versterken. De positie van spoorgoederenvervoer ten opzichte van andere modaliteiten dient volgens het kabinet dan ook verbeterd te worden. Concreet moet het goederenvervoer per spoor groeien van 42 miljoen ton (2016) naar 54 tot 61 mln. ton in 2025.¹ Een groot deel van dit vervoer vindt plaats over de Betuwerroute. Via de Betuwerroute is er aansluiting op (Europese) spoorcorridors naar zowel het 'klassieke' Duitse achterland, alsmede groeiemarkten in Midden- en Oost-Europa.

Derde spoor Duitsland

Op dit moment is de aansluiting van de Betuwerroute op het Europese netwerk nog niet optimaal bij de grens met Duitsland. Om de groei van het spoorgoederenvervoer te kunnen faciliteren, wordt daarom het traject tussen Zevenaar en Oberhausen uitgebreid met een derde spoor. Aan Nederlandse zijde zijn de werkzaamheden aan het Derde spoor in 2018 door ProRail afgerond. De Duitse infrabeheerder DB Netz is onder de projectnaam 'Ausbaustracke (ABS) Emmerich–Oberhausen' bezig met de aanleg van 70 kilometer spoor en een groot aantal kunstwerken.

Figuur 1.1 Ausbaustrecke Emmerich-Oberhausen



Bron: DB Netze (2018)

¹ Kamerstuk 29 984, nr. 782

De werkzaamheden zouden oorspronkelijk in 2015 starten, maar er is sprake van vertraging. Dit komt vooral door langdurige juridische procedures bij de verlening van bouwvergunningen.

De bouwvergunningen worden mondjesmaat afgegeven en het is de verwachting dat pas in 2021 alle twaalf benodigde bouwvergunningen zijn afgegeven. Een duidelijke einddatum voor de werkzaamheden kan door DB Netz tot dan niet gegeven worden. De verwachting is echter dat de werkzaamheden niet voor 2026 zijn afgerond.²

1.2 Spoorgoederenvervoer concurrerend houden tijdens werkzaamheden

Op dit moment wordt op deelprojectniveau gewerkt aan het Derde spoor. In 2019 is in totaal 128 dagen gewerkt aan de aanleg van het 3e spoor, waarvan op 14 dagen, vooral weekenddagen, geheel geen treinverkeer mogelijk was. Iedere maand was er een periode van ongeveer van een week met beperkingen voor het goederenverkeer via deze grensovergang. In de maanden juli en augustus was in een aaneengesloten periode van zeven weken slechts beperkt treinverkeer mogelijk. Ter vergelijking, in 2018 is in totaal 87 dagen gewerkt aan de aanleg van het 3e spoor³. Iedere maand in 2018, uitgezonderd december, was er een periode van ongeveer een week, waarin het goederenverkeer te maken kreeg met buitendienststellingen door de bouwwerkzaamheden.⁴ Goederentreinen kunnen dan beperkt of geen gebruik maken van de Betuweroute naar Duitsland en worden dan omgeleid via de Brabantroute (grensovergang Venlo) en in mindere mate via Oost-Nederland (grensovergang Oldenzaal). Gebruik van de grensovergang Oldenzaal-Bad Bentheim is minder opportuun voor treinen die nu gebruiken maken van de Betuweroute en een bestemming in het Ruhrgebied of verder richting Alpen (Zwitserland/Italië) hebben.

Omdat deze omleidingen leiden tot extra kosten voor spoorwegondernemingen kan de marktpositie van het spoorgoederenvervoer negatief worden beïnvloed. Daarom is in 2016 de 'Tijdelijke subsidieregeling spoorgoederenvervoer voor bijzondere omleidingskosten' ingesteld. Via deze regeling worden spoorwegondernemingen gecompenseerd voor de extra kosten die zij moeten maken door het omleiden van treinen. *De regeling heeft tot doel de marktpositie van het spoorgoederenvervoer ten opzichte van het meer vervuilende goederenvervoer over de weg te behouden.* In totaal is er een budget gereserveerd van € 20 miljoen voor de periode van 2016 tot en met 2022. Met deze subsidie wordt voorzien in een gedeeltelijke tegemoetkoming in de extra kosten van de spoorgoederenvervoerders.⁵ Door slechts een deel van de extra kosten te compenseren behoudt de sector een prikkel om oplossingen te bedenken om de optredende kostenstijgingen te minimaliseren. De minister heeft ProRail gemandateerd om de regeling uit te voeren. Officieel neemt de minister alle besluiten, maar het is zo geregeld dat ProRail dat in mandaat doet.

Mede vanwege de noodzaak tot het verkrijgen van toestemming van de Europese Commissie voor de regeling, is besloten de regeling in eerste instantie op 01-01-2021 te laten eindigen⁶. Door de schuivende planning in realisatie van de infrastructuur aan Duitse zijde, verschuiven ook de perioden van buitendienststelling. Waar bijvoorbeeld eind 2018 nog gedacht werd dat in 2021 een

² IENW/BSK-2019/132519

³ ProRail (2019) Ontwikkeling spoorgoederenverkeer in Nederland 2019 vergeleken met 2018

⁴ ProRail (2019) Ontwikkeling spoorgoederenverkeer in Nederland 2018 vergeleken met 2017

⁵ Door Panteia is berekend dat de economische schade door herroutering beperkt kan blijven tot 45 miljoen euro.

⁶ Door de Europese Commissie wordt vijf jaar beschouwd als het maximum waarvoor in het kader van staatssteun goedkeuring wordt verleend. Dit standpunt is vastgelegd in de Richtsnoeren Staatssteun betreffende steun aan spoorwegondernemingen.

groot aantal werkzaamheden uitgevoerd zou worden, is dat in juli 2019 op basis van voort-schrijdend inzicht toch weer naar achter geschoven⁷ Terwijl de bouwwerkzaamheden aan het Derde spoor nog een aantal jaren zullen voortduren, komt het einde van de compensatieregeling snel in zicht. In de regeling is opgenomen dat er één jaar voor het einde van de subsidieregeling een evaluatie opgesteld zal worden om de effecten van de regeling te toetsen. Na de evaluatie zal worden gezien of de subsidie wordt voortgezet.

1.3 Doel- en vraagstelling

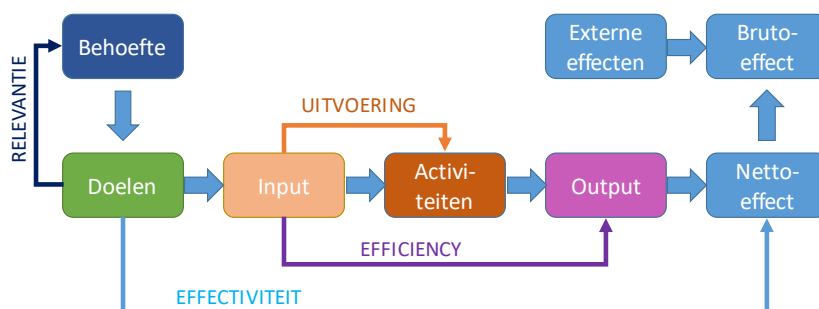
Om een dergelijk besluit te kunnen nemen, is het belangrijk om te kijken naar het functioneren, in termen van effectiviteit en efficiëntie, van de huidige subsidieregeling. Doel van dit onderzoek is dan ook een evaluatie van de tijdelijke regeling, zodat het ministerie een goede afweging kan maken en het rapport eventueel kan dienen als onderbouwing van de noodzaak tot een verlenging die aan de Europese Commissie voorgelegd dient te worden. Bij deze doelstelling horen de volgende onderzoeksvragen:

1. In hoeverre is gebruik gemaakt van de regeling in termen van marktpartijen, omgeleide treinen en beschikbaar budget?
2. Heeft de regeling bijgedragen aan het behoud van de marktpositie van het spoorgoederenvervoer ten opzichte van andere modaliteiten, andere zeehavens en logistieke modellen?
3. Zijn door de regeling schadelijke emissies voorkomen? Zo ja, hoeveel?
4. Zijn de administratieve lasten van de regeling voor vervoerders en voor de infrastructuurbeheerder beperkt gebleven?
5. Welke aandachtspunten zijn er voor een eventuele voortzetting van de regeling?

1.4 Werkwijze en inkadering

Onder verantwoordelijkheid van het ministerie van Financiën is voor een beleidsdoorlichting, en in het bijzonder beleid met financiële consequenties, een methodiek ontwikkeld. Dit is de zogenaamde RPE-systematiek (Regeling Periodiek Evaluatieonderzoek), die is uitgewerkt in de RPE-regeling en regelmatig wordt geactualiseerd.⁸ Deze regeling beschrijft de eisen die het Rijk stelt aan diverse soorten evaluatieonderzoeken en definieert ook een aantal van de gebruikelijke concepten binnen de evaluatietheorie. In dit onderzoek is deze RPE-methodiek ook toegepast.

Figuur 1.2 RPE-systematiek



Als de RPE-systematiek wordt toegepast op dit specifieke vraagstuk, levert dat het volgende evaluatiekader op:

⁷ IENW/BSK-2019/132519

⁸ Staatscourant 2018, 16632

Tabel 1.1 Evaluatiekader

Centrale concepten evaluatieonderzoek	Uitwerking en koppeling met onderzoeksvragen	Hoofdstuk
Relevantie	Aanleiding en doelstelling van de regeling	Hoofdstuk 1
Uitvoering	Overzicht van de inzet van mensen en middelen	Hoofdstuk 2
	In hoeverre is er gebruik gemaakt van de regeling?	Hoofdstuk 2
Output	Heeft het spoorgoederenvervoer zijn marktpositie behouden?	Hoofdstuk 3
Doeltreffendheid (effectiviteit)	In hoeverre heeft de regeling hieraan bijgedragen? Zijn er positieve en/of negatieve neveneffecten (e.g. vermindering emissies)?	Hoofdstuk 4
Doelmatigheid (efficiëntie)	In hoeverre heeft dit beleid en de kosten die hiermee gepaard zijn gegaan ook de grootst mogelijke effecten bewerkstelligd? Speciale aandacht gaat daarbij uit naar de administratieve lasten.	Hoofdstuk 4
Verhogen doelmatigheid en doeltreffendheid	Welke aandachtspunten zijn er bij een eventuele volgende regeling?	Hoofdstuk 5

Voor de uitvoering van het onderzoek is een groot aantal bestaande documenten bestudeerd (e.g. monitor Derde Spoor & Ontwikkeling spoorgoederenverkeer in Nederland), zijn interviews afgenomen met de verschillende stakeholders (zie bijlage A voor een lijst met geïnterviewden) en is gebruik gemaakt van door ProRail beschikbaar gestelde data uit de eigen administratie voor de uitvoering van de subsidieregeling.

1.5 Leeswijzer

In hoofdstuk 2 wordt allereerst ingegaan op de uitvoering van de subsidieregeling en de mate waarin er gebruik gemaakt is van deze regeling. Vervolgens wordt er in hoofdstuk 3 gekeken naar de mate waarin het spoorgoederenvervoer zijn marktpositie behouden heeft en in hoeverre de regeling daaraan bijgedragen heeft. In hoofdstuk 4 wordt verder ingezoomd op de doelmatigheid en doeltreffendheid van de regeling. Tot slot volgen in hoofdstuk 5 de conclusies en aanbevelingen.

2 Uitvoering subsidieregeling Derde Spoor

2.1 Introductie

In dit hoofdstuk wordt allereerst in paragraaf 2.2 de tijdelijke regeling verder toegelicht en de voorwaarden om in aanmerking te komen voor de compensatie beschreven. Vervolgens wordt in paragraaf 2.3 de inzet van mensen en middelen door de beheerder van de regeling (ProRail) besproken, waarna in paragraaf 2.4 gekeken wordt naar het aantal werkzaamheden en omleidingen in de periode 2016 tot en met 2019. Vervolgens wordt in paragraaf 2.4 uiteengezet in hoeverre er gebruik gemaakt is van de regeling in deze periode door de marktpartijen en in hoeverre er gebruik is gemaakt van het beschikbare budget.

2.2 Aanvraag en voorwaarden subsidieregeling

Aanvragen van de subsidie

Spoorwegondernemingen dienen de subsidieverlening zelf ieder kalenderjaar aan te vragen. Hiervoor is gekozen met het oog op de financiële administratie en verantwoording. De aanvraag dient uiterlijk op de dag van het sluiten van de toegangsovereenkomst tussen de spoorwegonderneming en ProRail ingediend te zijn. De koppeling met de toegangsovereenkomst is gekozen vanwege het feit dat toegangsovereenkomsten gedurende het kalenderjaar afgesloten kunnen worden en vervoerders op deze manier ook later in het jaar in aanmerking kunnen komen voor subsidie. ProRail neemt de aanvragen in behandeling en besluit of een vervoerder in aanmerking komt voor subsidie.

Voorwaarden om in aanmerking te komen voor compensatie

Een spoorwegonderneming komt alleen in aanmerking voor subsidie indien de vervoerder:

1. Uiterlijk drie werkdagen voor het geplande gebruik, capaciteit op de Betuweroute heeft aangevraagd; Op deze wijze wordt verzekerd dat alleen spoorwegondernemingen die ook daadwerkelijk voornemens waren om over de Betuweroute te rijden voor subsidie in aanmerking komen.
2. De aangevraagde capaciteit vanwege de werkzaamheden aan het derde spoor tussen Emmerich en Oberhausen niet heeft kunnen gebruiken. Uitgangspunt zijn de door spoorwegondernemingen aangevraagde treinpaden.
3. Ten gevolge van de werkzaamheden aan het derde spoor tussen Emmerich en Oberhausen een alternatieve route heeft gereden die extra kilometers met zich meebrengt ten opzichte van de route over de Betuweroute. Er bestaat dus geen recht op subsidie, indien de spoorwegonderneming niet heeft gekozen voor een alternatieve route of de beschikking heeft gekregen over een kortere alternatieve route.

Voor de subsidievaststelling geldt dat gebruik wordt gemaakt van de gegevens van de beheerder (ProRail). De beheerder wordt geacht te beschikken over de juiste informatie om te beoordelen of een spoorwegonderneming inderdaad heeft moeten omrijden en of het omrijden veroorzaakt werd door de werkzaamheden in Duitsland.

Hoogte van de compensatie

De volgende kostencomponenten maken onderdeel uit van de compensatie:

1. Er wordt voor de extra kilometers voorzien in een volledige compensatie voor het extra te betalen tarief voor het treinpad;

2. Er wordt voorzien in een gedeeltelijke compensatie van 66,7% van de extra kosten voor de inzet van een standaard Multi-system locomotief. De compensatie is vastgesteld op een bedrag van € 1,61 per kilometer.
3. Er wordt voorzien in een gedeeltelijke compensatie van 66,7% voor de extra kosten voor de gebruikte energie voor tractie. De compensatie is vastgesteld op een bedrag van € 1,21 per kilometer.
4. Er wordt voorzien in een gedeeltelijke compensatie van 50% van de extra kosten voor de inzet van de machinist. De compensatie is vastgesteld op een bedrag van € 0,47 per kilometer.

De subsidie bedraagt de optelsom van € 3,29 voor iedere gereden kilometer als vergoeding voor de extra kosten van locomotief, energie tractie en inzet machinisten. Dit is een vast bedrag per kilometer. Deze wordt aangevuld met de door de spoorwegonderneming voor de extra kilometers betaalde of te betalen tarief per kilometer voor het gebruik van het treinpad. Dit betreft een variabel tarief dat afhankelijk is van de karakteristieken van de trein, zoals het gewicht.

Spoorwegondernemingen komen in aanmerking voor een voorschot, ter hoogte van maximaal 90 procent van het in de laatste maand extra gereden kilometers. Het niet gecompenseerde deel van de kosten zal worden gedragen door vervoerders en verladers. De spoorwegondernemingen mogen de extra kosten, voor zover die met de subsidie worden gecompenseerd, niet alsnog doorbelasten aan de verladers. Op deze manier moet de compensatie ook ten goede komen aan het verladende bedrijfsleven en zo bijdragen aan het behoud van de marktpositie van het spoorgoederenvervoer.

2.3 Inzet van mensen en middelen

Voor de uitvoering van de regeling is ProRail als uitvoerder door het Ministerie van IenW aangesteld. De CEO van ProRail is gemandateerd om de regeling uit te voeren en ProRail doet op vaste basis verslag aan het Ministerie over aanvragen, vaststelling en bezwaren rondom de regeling.

ProRail neemt namens de Minister de subsidieaanvragen in behandeling en besluit op basis van eigen gegevens of een spoorwegonderneming in aanmerking komt voor compensatie. Daarom is ook bepaald dat de aanvragen naar de beheerder worden gestuurd. In de regeling zijn uitvoeringskosten vastgesteld. Deze maken deel uit van het jaarlijks vastgestelde subsidieplafond. In 2016 zijn deze voor de eerste twee jaar vastgesteld op een jaarlijks bedrag van € 121.000. Over de gehele periode is dit een aandeel van 4,2% van de totale ter beschikking te stellen subsidie.

2.4 Werkzaamheden en omleidingen 2016-2019

2.4.1 Werkzaamheden

In tabel 2.1 is het aantal dagen dat er gewerkt is aan het Derde Spoor per jaar weergegeven. Daarbij wordt een onderscheid gemaakt tussen de enkelsporige en dubbelsporige buitendienststellingen ten behoeve van de werkzaamheden. Bij een enkelsporige buitendienststelling is de capaciteit van het traject Zevenaar – Emmerich – Oberhausen (planmatig) beperkt tot maximaal circa 75 goederentreinen per etmaal (som beide richtingen, tegen circa 110 in de normale situatie). In de praktijk is gebleken dat dit tussen de 15 en 40 goederentreinen ligt. Bij een dubbelsporige buitendienststelling is helemaal geen treinverkeer mogelijk. De dubbelsporige buitendienststellingen vonden grotendeels plaats in het weekend en de enkelsporige buitendienststellingen doordeweeks. In bijlage B zijn de overzichten van de geplande werkzaamheden per jaar opgenomen.

Tabel 2.1 Aantal dagen met enkel en dubbele buitendienststelling in periode 2016-2019 gepland en gerealiseerd

	2016	2017	2018	2019 Q3	2019
Gerealiseerde werkzaamheden					
Aantal dagen met enkelsporige buitendienststelling	164	26	n.n.b	96	114b
Aantal dagen met dubbelsporige buitendienststelling	16	16	n.n.b	10	14
Totaal	179	42	87	106	128
Geplande werkzaamheden					
Aantal dagen met enkelsporige buitendienststelling	164	45	55	88	131
Aantal dagen met dubbelsporige buitendienststelling	18	15	24	10	12
Totaal	181	60	79	98	143
Verskil gepland en gerealiseerd					
Totaal	-2	-18	+8	+8	-15

Bron: ProRail – Ontwikkeling Spoorgoederenverkeer in Nederland 2016-2019 en Overzichtskalenders werkzaamheden 2016-2019

2.4.2 Omgeleide treinen

Uit tabel 2.1 is duidelijk geworden dat 2016 het jaar was met de meeste en 2017 met de minste buitendienststellingen. Dit is ook terug te zien in het aantal omleidingen (tabel 2.2 en 2.3) In 2016 zijn er 6.634 treinen omgeleid, tegenover 1.440 in 2017. Voor 2019 zijn er minder buitendienststellingen gepland dan in 2016, maar zijn de capaciteitsbeperkingen door de werkzaamheden fors in vergelijking met 2017 en 2018. Dit, en de groei van het spoorgoederenvervoer van af Q3 van 2018, heeft geresulteerd in 4.251 omgeleide treinen tot aan het derde kwartaal van 2019.

Tabel 2.2 Overzicht van aantal omgeleide treinen aantal kilometers en tonnage 2016-2019

	Omgeleide treinen	Compensatie km	Km's per rit	Tonnage (bruto in mln)	Tonkm (bruto in mln)
2016	6.634	310.545	46,8	10,7	1.746
2017	1.440	57.265	39,8	2,6	393
2018	2.619	115.795	44,2	5,0	756
2019 Q3	4.251	201.679	47,4	7,8	1.216

Bron: ProRail

Het grote aantal buitendienststellingen in 2016 komt ook tot uitdrukking in tabel 2.3. Met een aandeel van vijftien procent vormen de omleidingen een flink aandeel van het totaal aantal goederentreinen dat de grens bij Duitsland passeerde. Uit de tabel wordt ook duidelijk dat verreweg de meeste goederentreinen worden omgeleid via Venlo. In de tabel is niet het aantal omleidingen via Herzogenrath (Heerlen grens) opgenomen, maar het aantal omleidingen via deze route beperkt zich tot enkele treinen per jaar.

Tabel 2.3 Aandeel omleidingen via grensovergangen Venlo en Oldenzaal

	Goederen- treinen ri Duitsland	Omgeleide treinen	Aandeel omleidingen	Omleiding via Venlo	Aandeel	Omleiding via Oldenzaal	Aandeel
2016	44.000	6.634	15%	5.610	85%	1.020	15%
2017	42.900	1.440	3%	1.370	95%	65	5%
2018	43.300	2.619	6%	2.277	87%	341	13%
2019 Q3	34.200 ⁹	4.251	12%	3.707	87%	544	13%

Bron: ProRail

2.5 Gebruik van regeling

2.5.1 Marktpartijen

Vervoerders dienen elk jaar opnieuw een aanvraag te doen voor de regeling. Van de twintig goederenvervoerders die in 2019 een toegangsovereenkomst met ProRail hebben om op het Nederlandse spoor te mogen rijden¹⁰ hebben er in 2019 zeven compensatie ontvangen (tabel 2.4). Voor dit onderzoek zijn de door ProRail verstrekte gegevens met betrekking tot uitgekeerde bedragen vergeleken met openbare bronnen rond subsidieverantwoording door de Rijksoverheid.¹¹

Tabel 2.4 Overzicht spoorwegondernemingen per jaar

2016	2017	2018	2019 ¹²
Subsidie aangevraagd en verkregen			
DB Cargo Nederland N.V.	DB Cargo Nederland N.V.	DB Cargo Nederland N.V.	DB Cargo Nederland N.V.
Captrain Netherlands B.V.	Captrain Netherlands B.V.	Captrain Netherlands B.V.	Captrain Netherlands B.V.
SBB Cargo Deutschland GmbH	SBB Cargo Deutschland GmbH	SBB Cargo Deutschland GmbH	SBB Cargo Deutschland GmbH
KombiRail Europe B.V.	KombiRail Europe B.V.	KombiRail Europe B.V.	KombiRail Europe B.V.
LTE Netherlands B.V.	LTE Netherlands B.V.	LTE Netherlands B.V.	LTE Netherlands B.V.
Rotterdam Rail Feeding B.V.	Rotterdam Rail Feeding B.V.	Rotterdam Rail Feeding B.V.	Rotterdam Rail Feeding B.V.
RurtalBahn Benelux B.V.	RurtalBahn Benelux B.V.	RurtalBahn Benelux B.V.	RurtalBahn Benelux B.V.
-	Lineas (B Logistics N.V.)	-	-
RheinCargo GmbH & Co. AG	RheinCargo GmbH & Co. AG	-	-
ERS Railways BV	ERS Railways BV	-	-

Bron: ProRail en Rijkssubsidies 2016-2018

Zoals uit bovenstaand overzicht blijkt hebben niet alle vervoerders gebruik gemaakt van de regeling. Niet alle vervoerders maken gebruik van de Betuweroute en hebben derhalve geen directe hinder van de omleidingen. Uit gesprekken met de sector en rapportage van ProRail¹³ komt

⁹ Gebaseerd op Grafiek 4.3 uit Jaarrapport Ontwikkeling spoorgoederenverkeer 2019 ivm 2018, ProRail

¹⁰ Zie <https://www.prorail.nl/vervoerders/onze-klanten> voor een overzicht van partijen met een toegangsovereenkomst (stand december 2019)

¹¹ Zie <https://www.rijksfinancien.nl/open-data> voor de links naar de relevante bronbestanden.

¹² Tot en met derde kwartaal 2019

¹³ Zie Ontwikkeling spoorgoederenverkeer in Nederland 2018 vergeleken met 2017 (ProRail, 2019)

naar voren dat van de vervoerders die wel gebruik maken van de Betuweroute, er vervoerders zijn geweest die omwille van de werkzaamheden het logistieke concept omgooien en structureel kiezen om treinen via een ander grenspunt (Venlo of Oldenzaal) te laten rijden. Dit omdat gedurende het jaar afwisselend via Venlo/Oldenzaal en Zevenaar rijden een negatief effect heeft op de betrouwbaarheid en maakbaarheid van het aangeboden logistieke product (zie ook tekst box hieronder). Deze vervoerders komen dan ook niet in aanmerking voor compensatie. Daarnaast geeft één partij aan dat er door keuzes van DB Netze rond de routing verder in Duitsland deze vervoerder gedwongen wordt om van het grenspunt Venlo gebruik te maken. Tevens zijn er een aantal partijen die niet alle jaren van de regeling gebruik gemaakt hebben. Zo heeft RheinCargo door het sluiten van een aantal Duitse kolencentrales aanzienlijk minder treinen via de Betuweroute naar Duitsland gereden en kwam daardoor in 2018 en 2019 niet in aanmerking voor compensatie. Lineas maakt weinig tot geen gebruik van de Betuweroute en ERS stopte in 2017 met zijn vervoersactiviteiten.

Keuze Betuweroute of gemengd net via Venlo of Bad Bentheim

Al bij oplevering van de Havenspoorlijn en de daarop aansluitende Betuweroute hebben een aantal vervoerders, waaronder marktleider DB, gekozen voor een model waar bij vervoer naar Duitsland zo veel mogelijk gebruik gemaakt wordt van de Betuweroute. Als voordeel wordt vaak de hoge beschikbaarheid van capaciteit genoemd en het feit dat de route minder conflicteert met druk reizigersverkeer. Wel is voor gebruik van de Betuweroute een speciale (duurdere) meersysteem-locomotief nodig. Een voordeel is vervolgens wel dat er niet aan de grens van locomotief gewisseld hoeft te worden. Ook kunnen er dan logistieke concepten worden opgezet waarbij de machinistenwissel op een zo ideaal mogelijke plek verder in Duitsland gedaan kan worden. Voor deze vervoerders biedt de Betuweroute belangrijke voordelen, wat het structureel omleiden van treinen via Venlo of Bad Bentheim geen aantrekkelijk alternatief maakt.

Een aantal, meest kleinere, vervoerders draagt treinen veelal op de grens over aan een (Duitse) vervoerder die met eigen loc en machinist de trein verder rijdt. In dit geval ligt een keuze voor Venlo of Bad Bentheim meer voor de hand. Een keerzijde is wel een toegenomen belasting van emplacement Venlo, in het bijzonder wanneer er een omleidingsbedrijf is ingesteld. Dit bemoeilijkt het wisselen van locomotief aan de grens. Deze hogere belasting zorgt voor een afname in de betrouwbaarheid van het grensoverschrijdend spoorgoederenvervoer via Venlo, waardoor vervoerders zich genoodzaakt voelen om aanvullende maatregelen te nemen (achter de hand houden van materieel en personeel). Deze suboptimale inzet van middelen leidt tot hogere kosten, die niet door de regeling worden gedekt.



2.5.2 Verdeling van de verstrekte subsidies over de vervoerders

Op basis van publieke data van de Rijksoverheid¹⁴ is de verdeling van de verstrekte subsidie over de verschillende vervoerders per jaar geanalyseerd. Ten opzichte van de bedragen die door ProRail verstrekt zijn per jaar verschillen deze niet qua totaalbedrag, maar wel qua verdeling over de jaren. Dit vanwege het werken met voorschotten en verrekening via eindfacturen bij ProRail. Gemiddeld over de periode 2016-2018 neemt de vervoerder met in omvang het hoogste marktaandeel ook het merendeel van de uitgekeerde bedragen voor zijn rekening (60%). Dit was te

¹⁴ Zie <https://www.rijksfinancien.nl/open-data> voor de links naar de relevante bronbestanden. ("Rijkssubsidies 2016, 2017, 2018")

verwachten gezien het marktaandeel dat deze partij heeft in het vervoer op de Betuweroute en ook gezien de achterliggende (logistieke) concepten, die meer op de langere termijn gericht zijn, ook contractueel. Daarnaast zijn er nog twee vervoerders met een aandeel in de verstrekte subsidies van iets meer dan 10%, de rest is van gering omvang. Zoals eerder aangegeven zijn er ook partijen die hun logistieke concept aangepast hebben, niet meer via de Betuweroute rijden en derhalve geen aanspraak maken op de regeling.

2.5.3 Uitgekeerd subsidiebedrag

Op basis van de in de regeling genoemde plafonds (inclusief de uitvoeringskosten) en de uitgekeerde bedragen op basis van data van ProRail kan de financiële benutting van de regeling over de afgelopen jaren bepaald worden. Deze is weergegeven in tabel 2.5. Uit de tabel komt duidelijk naar voren dat in geen enkel jaar het subsidieplafond wordt bereikt en het uitgekeerde bedrag ook veelal ver onder het ingestelde plafond blijft. Alleen in 2016 is meer dan driekwart van het maximale budget uitgekeerd.

Daarnaast valt ook op dat het uitgekeerde bedrag per gecompenseerde kilometer in de eerste drie kwartalen van 2019 veel lager lag, dan in de jaren voorafgaand. Dit heeft te maken met de lagere gebruiksvergoeding die is toegerekend in 2019. Per 01-01-2019 is namelijk ook de Tijdelijke subsidieregeling stimulering goederenvervoer per spoor in werking getreden. Op basis van deze regeling krijgen goederenvervoerders een subsidiebedrag per gereden kilometers op Nederlands grondgebied. Voor de berekening van het variabele deel in de compensatie voor de omgereden kilometers, wordt de subsidie voor de stimulering van het spoorgoederenvervoer afgetrokken van het te betalen tarief voor het treinpad. Hierdoor valt het uitgekeerde bedrag per omgereden kilometer en het totaal uitgekeerde bedrag in 2019 lager uit. Dit maakt ook de vergelijking van het uitgekeerde bedrag in 2019 met de voorgaande jaren moeilijker.

Tabel 2.5 Uitgekeerd subsidiebedrag in de periode 2016 tot Q3 2019

Jaar	Subsidieplafond	Uitgekeerd bedrag	Percentage uitgekeerd t.o.v. plafond	Bedrag per gecompenseerde km
2016	€ 2.500.000,-	€ 1.892.428,-	76%	€ 6,09
2017	€ 2.400.000,-	€ 362.173,-	15%	€ 6,32
2018	€ 2.200.000,-	€ 713.091,-	32%	€ 6,16
2019	€ 2.900.000,-	€ 967.279,-*	33%*	€ 4,80*
Totaal	€ 10.000.000,-	€ 3.934.972,-*	39%*	€ 5,84*

*t/m Q3 2019

In de periode 2016 tot en met het derde kwartaal van 2019 is 39% van het subsidieplafond daadwerkelijk uitgekeerd.

3 Marktpositie spoorgoederenvervoer

3.1 Introductie

In dit hoofdstuk wordt gekeken in hoeverre de compensatieregeling heeft bijgedragen aan het behoud van de marktpositie van het spoorgoederenvervoer. Allereerst wordt in paragraaf 3.2 gekeken naar de effecten van de omleidingen en compensatieregeling op de positie van het spoorgoederenvervoer ten opzichte van het wegvervoer en de binnenvaart. Vervolgens wordt in paragraaf 3.3 gekeken naar de positie van het spoorgoederenvervoer ten opzichte van andere zeehavens. In paragraaf 3.4 wordt gekeken naar de effecten op de logistieke modellen van vervoerders en verladers.

3.2 Marktpositie spoorgoederenvervoer: modal split

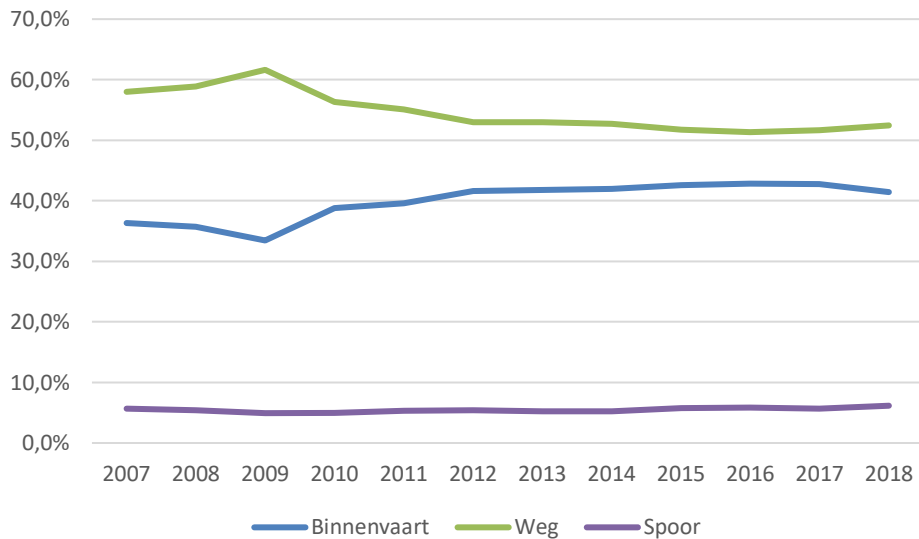
3.2.1 *Behoud positie spoorgoederenvervoer ten opzichte van weg en binnenvaart*

Het doel van de regeling was “het behoud van de marktpositie”. De regeling heeft alleen impact op dat deel van de marktpositie dat door de omleidingen (potentieel) getroffen zou worden en waarvoor compensatie geboden is. Binnen de totale positie van het spoorgoederenvervoer in Europa, voor Nederland en zelfs op de Oost-west as is deze marktpositie nauwelijks beïnvloed door de omleidingen en kan gesteld worden dat daar de marktpositie behouden is (vanuit het perspectief van de omleidingen). Andere (markt-) ontwikkelingen hebben gezorgd voor grotere schommelingen in de marktpositie. Daarbij dient gedacht te worden aan de ontwikkeling in de markt voor het vervoer van energiedragers en capaciteitsproblemen bij zowel spoorvervoer als binnenvaart.

Over het geheel genomen, kan geconcludeerd worden dat de effecten van de omleidingen op de positie van het spoorgoederenvervoer zeer beperkt zijn geweest. Het verlies aan spoorvolume door de omleidingen maakt nog geen half procent uit van het totale spoorvolume op de Oost-West as. Het effect van de compensatieregeling is zodoende ook beperkt gebleven en het is daarom moeilijk om de conclusie te trekken dat de regeling substantieel heeft bijgedragen aan het behoud van de positie van het spoorgoederenvervoer. In figuur 3.1 is de modal split tussen spoor, weg en binnenvaart weergegeven voor het internationale goederenvervoer. Daaruit blijkt dat het aandeel spoorgoederenvervoer al jaren relatief stabiel is (zo rond de 6 procent) en juist in de periode 2016-2018 het aandeel van het spoor in het totale vervoer licht stijgt. De stijging van het aandeel spoorgoederenvervoer ging in 2018 vooral ten koste van de binnenvaart, die te kampen had met lage waterstanden in de rivieren door de droge zomer. Voor een deel van deze lading vormde de trein een goed alternatief. In tabel 3.1 is de modal split verbijzonderd voor het goederenvervoer over de oost-west as in de jaren 2016 en 2017. Ook hier is (over een zeer korte periode) een stabiel beeld te zien¹⁵.

¹⁵ In de Monitor Derde Spoor zijn voor 2018 geen cijfers beschikbaar over het vervoerde tonnage via weg en binnenvaart

Figuur 3.1 Modal split internationaal goederenvervoer op basis van ladingtonkilometers



Bron: CBS – Goederenvervoer Ladinggewicht en ladingtonkilometers, berekening Ecorys

Tabel 3.1 Modal split oost-west as 2016 en 2017 (netto tonnen)

		Spoor	Weg	Binnenvaart	Totaal
2016	Absoluut	35.143.006	52.542.471	112.849.941	200.535.418
	%	18%	26%	56%	100%
2017	Absoluut	35.734.525	54.661.880	108.629.970	199.026.375
	%	18%	27%	55%	100%

Bron: Panteia & Lo&3Co – Monitor Derde Spoor 2016-2018

3.2.2 Ontwikkeling spoorgoederenvervoer

In tabel 3.2 is de ontwikkeling van het internationale spoorgoederenvervoer in de periode 2016 tot en met 2019 weergegeven. Voor het gehele internationale goederenvervoer geldt dat het aantal goederentreinen dat de grens passeert in de periode 2016-2019 (met uitzondering van 2017, onder meer vanwege de problemen bij Rastatt) toegenomen is. Het totale bruto tonnage¹⁶ is afgenomen tot en met 2018 ten opzichte van 2016. In 2019 lag het bruto tonnage weer boven het niveau van 2016. Het jaar 2019 kende het hoogste aantal goederentreinen op de grens ooit gemeten. Voor het internationale Oost-West verkeer (verkeer via alle grensovergang met Duitsland) geldt zowel een toename in het totaal aantal treinen als het totale tonnage ten opzichte van 2016. Het totale vervoerde tonnage op de Oost-West as nam tussen 2016 en 2019 toe met 2 procent, terwijl het totale internationale spoorgoederenvervoer toe nam met 4 procent (bruto tonnage). Het aandeel Oost-West verkeer in het totale internationale verkeer nam dan ook af van 84 procent in 2016 naar 82 procent in 2019 gemeten in totale tonnage en van 79 procent naar 77 procent op basis van het totaal aantal goederentreinen.

¹⁶ Bruto tonnage het betreft het tonnage van de lading, inclusief een eventuele container en inclusief het gewicht van de wagon en locomotief.

Tabel 3.2 Ontwikkeling internationale spoorgoederenvervoer

		2016	2017	2018	2019
Internationale goederentreinen		55.700	55.450	56.350	59.000
Verschil t-1	Absoluut	1.550	-250	900	2.650
	%	3%	-0,4%	2%	5%
Tonnage international		86,1	85,2	85,0	89,5
Verschil t-1	Absoluut (bruto mln)	1,8	-0,9	-0,2	4,5
	%	2%	-1%	-0,3%	5%
Goederentreinen Oost-West as (beide richtingen)		44.000	42.900	43.300	45.400
Verschil t-1	Absoluut	600	-1.100	350	2.100
	%	1%	-2%	1%	5%
Tonnage Oost- West as (beide richtingen)		72,4	70	69,9	73,6
Verschil t-1	Absoluut (bruto mln)	0,6	-2,4	-0,1	3,7
	%	1%	-3%	0%	5%

Bron: ProRail – Ontwikkeling Spoorgoederenvervoer in Nederland 2016-2019

Als er ingezoomd wordt op de drie belangrijkste grensovergangen op de Oost-West as, dan is de invloed van de capaciteitsbeperkingen door de werkzaamheden goed zichtbaar (tabel 3.3). Het spoorgoederenvervoer via de grens bij Zevenaar en vooral over de Betuweroute is sinds 2009 sterk toegenomen, met als recordjaar 2014 toen 52,6 miljoen bruto ton de grens passeerde. Door de werkzaamheden aan het Derde Spoor nam de bruto tonnage via Zevenaar af in 2015, 2016 en 2018. De vervoerde bruto tonnage via Zevenaar bedroeg in 2019 nog maar 39,6 miljoen ton.

Tijdens de vele werkzaamheden in 2016 is een groot deel van de treinen omgeleid via Oldenzaal en bovenal Venlo. Dit is terug te zien in de groei van het aantal goederentreinen en de bruto tonnage bij deze grensovergangen. Vooral de groei van het vervoer bij Oldenzaal (gemeten in bruto tonnage) met 40 procent valt op. Zoals reeds in hoofdstuk 2 opgemerkt, zijn er ook een aantal vervoerders geweest die in de afgelopen jaren structureel via een omleidingsroute zijn gaan rijden. In 2017 waren er aanzienlijk minder werkzaamheden en is er een herstel te zien van het spoorgoederenvervoer via Zevenaar ten koste van Oldenzaal en Venlo.

Hoewel er in 2018 aanzienlijk minder capaciteitsbeperkingen waren door werkzaamheden ten opzichte van 2016 is er in dat jaar, zowel in absolute als relatieve zin, de grootste daling te zien in het spoorgoederenvervoer via Zevenaar. Daarbij valt op dat vooral Venlo grens een zeer grote toename kende van het aantal treinen en totale tonnage als gevolg van de omleidingen, terwijl bij Oldenzaal het aantal goederentreinen slechts met 250 toenam. Ook in 2019 is deze tendens waarneembaar. De 26,6 miljoen bruto ton die in 2019 via Venlo werd vervoerd is het hoogste totaal aantal sinds 2007 (destijds 26,9 miljoen ton).

Tabel 3.3 Ontwikkeling spoorgoederenvervoer Oost-West as via Zevenaar, Venlo en Oldenzaal

		2016	2017	2018	2019
Treinen via Zevenaar		20.750	24.500	20.650	21.450
Verschil t-1	Absoluut	-3.750	3.750	-3.900	800
	%	-15%	18%	-16%	4%
Tonnage via Zevenaar		41,4	45,6	37,8	39,6
Verschil t-1	Absoluut (bruto mln.)	-5,4	4,2	-7,8	1,9
	%	-12%	10%	-17%	5%
Treinen via Oldenzaal		6.750	5.850	6.100	6.050
Verschil t-1	Absoluut (bruto mln.)	1800	-900	250	-50
	%	36%	-13%	4%	0%
Tonnage via Oldenzaal		7,9	6,5	7,0	7,2
Verschil t-1	Absoluut (bruto mln.)	2,3	-1,4	0,5	0,2
	%	40%	-18%	8%	3%
Aantal treinen via Venlo		16.350	12.500	16.550	17.900
Verschil t-1	Absoluut	2450	-3800	4000	1.350
	%	18%	-23%	32%	8%
Tonnage via Venlo		23	17,9	25,1	26,6
Verschil t-1	Absoluut (bruto mln.)	3,7	-5,1	7,2	1,6
	%	19%	-22%	40%	6%

Bron: ProRail – Ontwikkeling Spoorgoederenvervoer in Nederland 2016-2019

3.2.3 Invloed werkzaamheden Derde Spoor op spoorgoederenvervoer

Om te bepalen wat de effecten zijn van de omleidingen op het spoorgoederenvervoer hebben Panteia en Lo&3Co de Monitor Derde Spoor opgesteld. De resultaten van deze monitor zijn weergegeven in tabel 3.4. De Monitor Derde Spoor is opgesteld voor de jaren 2016, 2017 en 2018 (prognose). Op basis van CBS data is binnen deze evaluatie een inschatting gemaakt van het Oost-West spoorvervoer voor 2019 en het potentieel aan ladingvolume dat verloren is gegaan door de omleidingen; dit zijn modelberekeningen.

In de tabel is voor elk jaar het aantal netto tonnen spoorgoederenvervoer weergegeven. Het gaat hier dus om het ladinggewicht, exclusief het gewicht van wagons en locomotief. In de Monitor Derde Spoor is gekeken wat het effect is van de kostenverhoging door de omleidingen op de modal shift in de periode 2016-2018. In de tabel is weergegeven hoeveel potentieel aan tonnen spoorvervoer verloren is gegaan door de omleidingen ten koste van weg en binnenvaart. Dit is ook uitgedrukt als aandeel in de totale netto tonnage op de Oost-West as.

Uit de modelberekeningen uit de monitor blijkt dat, door de relatief lage omleidingskosten ten opzichte van de totale kosten, de modal shift effecten beperkt zijn gebleven. Het grootste verlies aan potentiële ladingvolumes kwam, zoals te verwachten, voor in 2016. In dat jaar werd er bijna 60.000 ton aan lading misgelopen door de werkzaamheden. Doordat er aanzienlijk minder werkzaamheden waren in 2017 en 2018, nam ook het potentieel aan volume sterk af. Overigens speelt niet alleen de kostencomponent van de omleidingen mee. In een aantal markten heeft spoorvervoer een specialistische positie (e.g. van en naar Tsjechië), die weinig concurrentie ondervindt van weg en binnenvaart¹⁷

¹⁷ Bron: Panteia (2016) – Monitor Derde Spoor

Tabel 3.4 Effecten van omleidingen op spoorgoederenvervoer

		2016	2017	2018	2019
				(prognose)	(prognose)
Spoorvervoer oost-west	Tonnen (mln. netto)	35,1	35,7	35,7	36,2
Potentieel spoorvervoer zonder omleidingen	Tonnen (netto)	58.263	5.897	21.541	51.092
Aandeel verlies op totaal Oost-West vervoer	%	0,17	0,02	0,06	0,14
Aandeel verlies zonder compensatieregeling	%	0,21	0,02	0,09	0,18
Spoorvolume behouden door compensatieregeling	Tonnen (netto)	15.538	1.250	10.620	14.247

Bron: Panteia & Lo&3Co – Monitor Derde Spoor 2016-2018, berekening 2019 door Ecorys

In de monitor is ook gekeken naar de effecten van de compensatieregeling op het potentieel volume. Hierbij is berekend hoe groot het potentieel ladingvolume zou zijn zonder compensatie. Het effect van de compensatieregeling is daarbij uitgedrukt als potentieel aandeel van het totale spoorgoederenvervoer op de Oost-West as. Op basis hiervan kan de absolute totale tonnage spoorgoederenvervoer berekend worden die behouden is door de compensatieregeling. De onderstaande resultaten laten zien dat de regeling heeft bijgedragen aan het behoud van ladingvolume voor het spoorgoederenvervoer. Doordat de meerkosten door de omleidingen mee vielen (vooral in 2017 en 2018 door het geringe aantal omleidingen) is het effect van de compensatieregeling echter beperkt gebleven.

In tabel 3.5 is het behouden spoorvolume in tonnen vertaald naar het aantal goederentreinen en vrachtwagens dat nodig is om deze lading te vervoeren. Dit om de totale tonnage behouden spoorvolume door de regeling wat meer in perspectief te kunnen plaatsen. Ook is gekeken naar de kosten per bespaarde ton spoorvolume. Dit is berekend door de voor dat jaar uitgekeerde compensatie te delen door de totale behouden tonnage voor het spoor. Ook hier komt duidelijk naar voren dat het effect van de compensatieregeling in 2017 zeer gering was door het zeer beperkt aantal omleidingen.

Tabel 3.5 Bespaard spoorvolume in tonnen vertaald naar aantal treinen, vrachtwagens en kosten

		2016	2017	2018	2019
				(prognose)	(prognose)
Aantal treinen	Gem. Gewicht 900 ton netto	17	1	12	16
Aantal vrachtwagens	Gem. Gewicht 15 ton	1.036	83	708	950
Kosten bespaard volume	euro's per ton	€ 121,79	€ 289,76	€ 67,15	n.n.b

3.3 Marktpositie spoorgoederenvervoer: Haven split

In de Monitor Derde Spoor is ook de havensplit berekend. De havensplit geeft weer hoeveel spoorvolume er potentieel meer vervoerd had kunnen worden via Nederlandse zeehavens. Allereerst is hier berekend wat het potentiële volume is voor de Nederlandse zeehavens was zonder omleidingen en vervolgens wat het aandeel zonder compensatie zou zijn. Op basis hiervan

is de totale tonnage behouden voor Nederlandse zeehavens door de compensatieregeling berekend.

Tabel 3.1 Effect omleidingen en compensatieregeling op spoorgoederenvervoer via Nederlandse zeehavens

		2016	2017	2018 (prognose)
Spoorvervoer oost-west	Tonnen (mln. netto)	35,1	35,7	35,7
Spoorvervoer potentieel havens zonder omleiding	tonnen	34.896	2.037	19.022
Spoorvolume beïnvloed in havenkeuze als aandeel van totaal	%	0,099	0,006	0,053
Aandeel zonder compensatie	%	0,191	0,008	0,071
Spoorvolume behouden door compensatieregeling	tonnen	32.228	822	6.350
Aantal treinen	Gem. Gewicht 900 ton netto	36	1	7
Aantal vrachtwagens	Gem. Gewicht 15 ton	2149	55	423
Kosten bespaard volume	euro's per ton	€ 58,72	€ 440,73	€ 112,31

Bron: Panteia & Lo&3Co – Monitor Derde Spoor 2016-2018

Uit de rapportage blijkt dat de havensplit effecten zeer beperkt zijn geweest op basis van de modelberekeningen. Uit bovenstaande tabel valt op te maken dat het aantal treinen, dat dankzij de regeling behouden gebleven is, varieert tussen de 1 en 36 op jaarbasis.

3.4 Logistieke modellen

Zoals in het vorige hoofdstuk al beschreven verschillen de logistieke concepten per spoorgoederenvervoerder. Vanuit een ketenperspectief bezien lijken er geen signalen te zijn dat verladers gekozen hebben voor verandering van productieprocessen. Wel geven vervoerders aan te maken te hebben met zogeheten 'sprongkosten'. Wanneer in de uitwerking van een logistiek concept (m.n. personeelsplanning) uitgegaan wordt van robuust gebruik van de Betuweroute zijn de gevolggkosten van het niet beschikbaar zijn van de route relatief hoog. Omrijden betekent dan inzet van extra machinisten en in een meer extreem geval inzet van extra materieel. Een kostenstijging is dan niet lineair maar een sprong naar een hoger niveau. De onderbouwing voor deze niet lineaire kostenstijging is voorstelbaar, maar niet verder onderzocht.

4 Evaluatie Tijdelijke Subsidierегeling

4.1 Doeltreffendheid regeling

Om de doeltreffendheid van de compensatieregeling te bepalen, dient gekeken te worden naar de centrale doelstelling van de regeling. De regeling heeft tot doel om [de marktpositie van het spoorgoederenvervoer, ten opzichte van het meer vervuilende goederenvervoer over de weg, te behouden](#) gedurende de aanleg van de Betuweroute in Duitsland tussen Emmerich en Oberhausen. Dit door de extra kosten die de noodzakelijke omleidingen tijdens de werkzaamheden met zich meebrengen deels te compenseren.

Zoals uit het voorgaande hoofdstuk is gebleken, is de impact van de omleidingen gering geweest op de positie van het spoorgoederenvervoer. De Monitor Derde Spoor laat in de periode 2016-2018 een zeer klein verlies zien van het ladingvolume via het spoor ten koste van weg en binnenvaart. De berekende effecten op basis van het kostenmodel kunnen zelfs als marginaal getypeerd worden. Bovendien hebben sommige partijen bewust gekozen voor logistieke concepten waarmee de Betuweroute vermeden wordt en een betrouwbaar product geleverd kan worden. Daarmee hebben de marktpartijen zelf al voorkomen dat er ladingpakketten weglekken. Vanuit de sector zijn er dan ook geen signalen dat er (reverse) modal shift heeft plaatsgevonden. Derhalve concluderen wij dat er sprake is van doelrealisatie.

De geringe invloed van de omleidingen op de positie van het spoorgoederenvervoer heeft ook gevolgen voor de effecten van de subsidieregeling. Hoewel de subsidieregeling een positief effect heeft gehad op het behoud van de positie van het spoorgoederenvervoer, is dit effect zeer gering geweest in termen van ladingvolume. Het behoud van de marktpositie van het spoorgoederenvervoer kan dus in beperkte mate toegeschreven worden aan de tijdelijke subsidieregeling. Daar komt bij dat de tijdelijke regeling niet op zichzelf staat; daarnaast is er een groter maatregelenpakket die de positie van het spoorgoederenvervoer moet verbeteren¹⁸. Omdat er vanuit dit pakket ook financiële incentives geboden worden (lagere gebruiksvergoeding) en er tegelijkertijd veel exogene ontwikkelingen plaatshebben¹⁹, is het lastig om het beoogde effect van de subsidieregeling Derde Spoor te isoleren. Als onderdeel van dit bredere maatregelenpakket heeft de tijdelijke subsidieregeling echter bijgedragen aan verminderen van het risico op verlies van het imago van de spoorsector en daarmee (meer dan op basis van de cijfers uit het voorgaande geconcludeerd zou kunnen worden) bijgedragen aan het behoud van de marktpositie van het spoorgoederenvervoer (ook buiten perioden van omleidingen).

De vervoerders hebben geen klachten over de procedure van de regeling, maar wel zorgen over de geboden oplossingen en verdeling van de spoorcapaciteit door ProRail en DB Netz tijdens buitendienststellingen. Vooral de knelpunten op het Nederlands spoor (capaciteitsproblemen Venlo, maar ook opstelcapaciteit in de Rotterdamse regio) vormen een belangrijke uitdaging, die niet op te vangen zijn met (het voortzetten van) de tijdelijke subsidieregeling.

¹⁸ Zie IENW/BSK-2018/124486

¹⁹ Een voorbeeld hiervan is de energietransitie in Duitsland die zorgt voor het wegvallen van onder meer forse ladingpakketten energiekolen.

4.2 Externe effecten (emissies en geluid)

De geringe effecten zoals berekend in de monitor derde spoor en de marges om deze berekeningen maken dat wij het niet zinvol achten om op het niveau van externe effecten verdere berekeningen uit te voeren. Omrijden leidt tot beperkte negatieve effecten, alhoewel ook nog afhankelijk van de specifieke routes, en de regeling heeft er aan bijgedragen dat deze beperkte negatieve effecten verminderd zijn. Binnen het totaal van externe effecten van mobiliteit zijn al deze effecten nihil. Daar komt bij dat voor de nog wel beschikbare capaciteit van de Betuweroute bij (enkelzijdige) buitengebruikstelling prioriteit is gegeven aan treinen met gevaarlijke stoffen.

4.3 Doelmatigheid regeling

Om de doelmatigheid te bepalen dient gekeken te worden in hoeverre de regeling, en de kosten die hiermee gepaard zijn gegaan, ook de grootst mogelijke effecten hebben bewerkstelligd. In de periode 2016 tot derde kwartaal 2019 is er aanzienlijk minder subsidie verleend dan dat er beschikbaar was volgens de ingestelde subsidieplafonds. Dit is grotendeels het gevolg geweest van het feit dat er minder buitendienststellingen waren dan oorspronkelijk gepland²⁰²¹. Als we kijken naar de kosten die tot nu toe gemaakt zijn (bijna vier miljoen euro) en de in de vorige paragraaf geschetste geringe positieve effecten van de regeling, dan moet geconcludeerd worden dat de regeling op zichzelf staand weinig doelmatig is. Op basis van de modelberekeningen in de Monitor Derde Spoor constateren wij dat er relatief hoge kosten gemoeid zijn met het behoud van ladingvolume voor het spoorgoederenvervoer tijdens werkzaamheden aan het Derde Spoor.

Vervoerders geven aan dat er vaak geen directe relatie zit tussen de commerciële afspraken voor vervoer die gemaakt worden met een klant (vaak op jaarbasis) en de uiteindelijk gereden trein. De vervoerder probeert haar eigen productie te optimaliseren binnen de op dat moment geldende randvoorwaarden (waar beschikbaarheid van de verschillende routes ook onder valt). Ook dit maakt het doen van uitspraken over doelmatigheid complex.

De doelmatigheid van de regeling moet echter in het licht gezien worden van alle effecten van het beleid, dus ook de in de vorige paragraaf genoemde bijdrage aan het vermijden van het risico van verlies van imago en de positie van het spoorgoederenvervoer. Buitenlandse aandeelhouders kijken soms zeer negatief naar de omstandigheden in Nederland voor het spoorgoederenvervoer (bijv. gebruiksvergoeding, prioriteit spoorgoederenvervoer t.o.v. personenvervoer en de kostbare lappendeken van beveiligings- en bovenleiding systemen). De subsidieregeling is een signaal richting de verschillende aandeelhouders dat de benarde positie van het spoorgoederenvervoer serieus wordt genomen door Nederlandse overheid.

Het is niet mogelijk om dit imago effect te kwantificeren, zeker ook doordat de regeling gezien moet worden samen met het bredere maatregelenpakket. Wel kan geconstateerd worden dat de tijdelijke regeling 3^e spoor past binnen (de visie van) het maatregelenpakket spoorgoederenvervoer en een bijdrage levert aan het verbeteren van het kostenniveau van het spoorgoederenvervoer ten opzichte van de andere modaliteiten en aan de groeiambities van het Rijk voor het spoorgoederenvervoer. Binnen dit maatregelenpakket kunnen de kosten van de tijdelijke regeling Derde Spoor als relatief gering getypeerd worden.

²⁰ Per buitendienststelling varieert de capaciteit

²¹ Dat er minder buitendienststellingen zijn geweest dan gepland heeft te maken met het opschuiven van de werkzaamheden aan de Duitse kant van de grens.

4.4 Administratieve lasten

De administratieve lasten voor de vervoerders zijn relatief beperkt. ProRail doet in feite veel voorwerk door zelf aan te geven welke treinen zijn omgeleid. De enige hobbel die daarbij aangegeven wordt door de marktpartijen is dat zij reeds bij de jaarplanning aan moeten geven dat zij gebruik willen maken van de regeling voor de aan te vragen treinen gedurende geplande buitendienststellingen. Dit leidt mede tot de conclusie dat er geen sprake is geweest van strategisch gedrag bij de vervoerders. Voor een vervoerder is het niet lonend is om bij het – last minute - niet doorgaan van werkzaamheden de operatie weer om te gooien ten opzichte van de hoogte van het subsidiebedrag.

De uitleg van de regeling is duidelijk geweest en er is gehandeld zoals beloofd. De sector heeft hier veel waardering voor. Op enkele punten is discussie over het al dan niet conform de definitie omgeleid zijn van treinen, maar op het totaal is dat verwaarloosbaar, en wordt gewaardeerd dat de discussie daarover aangegaan kan worden.

Voor de uitvoering van de regeling krijgt ProRail een vergoeding die over het gehele budget zo'n 4% van de omvang van de regeling betreft. Dit percentage is vergelijkbaar met die van andere subsidieregelingen, zoals vastgesteld is in eerder onderzoek.²²

²² Zie <http://www.rijksbegroting.nl/2015/kamerstukken.2015/1/6/kst204319.html> , tabel 3 ('Uitvoeringskosten').

5 Conclusies en aanbevelingen

5.1 Conclusies

Onderstaande de conclusies, geordend naar de in de inleiding gestelde vragen:

In hoeverre is gebruik gemaakt van de regeling in termen van marktpartijen, omgeleide treinen en beschikbaar budget?

- Er is minder gebruik gemaakt van de regeling dan verwacht ten tijde van het opstellen van de regeling. Van het beschikbare budget tot aan het derde kwartaal van 2019 is 39% daadwerkelijk uitgekeerd. Dit komt grotendeels doordat er in de afgelopen jaren minder werkzaamheden waren dan oorspronkelijk gepland en dus ook minder treinen zijn omgeleid. En tevens doordat partijen zelf al besloten hebben om logistieke concepten aan te passen.
- Gemiddeld over de periode 2016-2018 neemt de vervoerder met in omvang het hoogste marktaandeel (40-45% voor heel Nederland²³, naar verwachting hoger voor de Betuweroute) ook het merendeel van de uitgekeerde bedragen voor haar rekening (60%). Dit was te verwachten gezien het marktaandeel dat deze partij heeft in het vervoer op de Betuweroute en ook gezien de achterliggende (logistieke) concepten, die meer op de langere termijn gericht zijn; er worden relatief meer langere termijncontracten afgesloten. Daarnaast zijn er vervoerders die ervoor hebben gekozen om hun logistieke concept op voorhand aan te passen, waardoor zij geen recht hadden op compensatie.

Heeft de regeling bijgedragen aan het behoud van de marktpositie van het spoorgoederenvervoer ten opzichte van andere modaliteiten, andere zeehavens en logistieke modellen?

- De regeling is doeltreffend gebleken; de modal split in het goederenvervoer op de oost-west as en op het spoorvolume via de Nederlandse zeehavens is ondanks de omleidingen in stand gebleven. De compensatie heeft bijgedragen aan het behoud van de positie van het spoorgoederenvervoer op de oost-west as. Zowel modelberekeningen als interviews met vertegenwoordigers van partijen binnen de sector bevestigen deze cijfers.
- Wel moet geconcludeerd worden dat de effecten van de regeling zeer gering zijn. Dit hangt samen met de beperkte effecten van de omleidingen zelf op het spoorgoederenvervoer. Gezien de geringe effecten kan geconcludeerd worden dat de regeling weinig kosteneffectief is; de kosten van de regeling afgezet tegen de behouden spoorvolume is relatief hoog.
- De tijdelijke subsidieregeling heeft mogelijk schadelijke negatieve effecten voor het imago van het spoorgoederenvervoer vermeden. De subsidieregeling moet dan ook gezien worden als onderdeel binnen het bredere totaalpakket aan maatregelen ter bevordering van het spoorgoederenvervoer in Nederland ("Maatregelenpakket Spoorgoederenvervoer"). Hiermee past de regeling binnen de kabinetsambities rond de positie van het spoorgoederenvervoer ten opzichte van andere modaliteiten

Zijn door de regeling schadelijke emissies voorkomen? Zo ja, hoeveel?

- Omrijden leidt tot beperkte negatieve effecten, alhoewel ook nog afhankelijk van de specifieke routes, en de regeling heeft er aan bijgedragen dat deze beperkte negatieve effecten verminderd zijn. Binnen het totaal van externe effecten van mobiliteit zijn al deze effecten nihil. Daar komt bij dat voor de nog wel beschikbare capaciteit van de Betuweroute bij (enkelzijdige) buitengebruikstelling prioriteit is gegeven aan treinen met gevaarlijke stoffen.

²³ Spoormonitor 2018, ACM, 2019

Zijn de administratieve lasten van de regeling voor vervoerders en voor de infrastructuurbeheerder beperkt gebleven?

- De regeling leidt niet tot disproportionele administratieve lasten voor de vervoerders en de uitvoeringskosten bij ProRail zijn relatief gering.

Welke aandachtspunten zijn er voor een eventuele voortzetting van de regeling?

- Er is een aantal aandachtspunten geconcludeerd, waarvoor hieronder de aanbevelingen uitgeschreven zijn. Het betreft de punten: meerjaarlijkse aanvraag, opbouw en hoogte compensatie en prijsdifferentiatie.

5.2 Aanbevelingen

Doorzetten regeling

Gezien de onverminderde validiteit van het doel van de regeling en het uitstel van de werkzaamheden wordt aanbevolen de regeling door te zetten. Dit kan door:

- de huidige regeling, eventueel inclusief verbeteringen zoals hieronder geformuleerd, voor langere tijd aan te bieden;
- de regeling te combineren met andere regelingen die (grotendeels) hetzelfde doel nastreven.

Procedures regeling

De aanbeveling, in het geval van voortzetting van de regeling, is niet om de procedures aan te passen, er is ruime tevredenheid daarover. Wel is een drietal punten naar voren gekomen te verbetering van de regeling:

- De jaarlijkse aanvraag leidt bij partijen soms tot het niet nemen van initiatief om een aanvraag te doen, ondanks de duidelijkheid van de regeling en de reminders tussen marktpartijen. Wellicht is een meer soepele aanvraagprocedure met een meerjarig karakter mogelijk, zonder overigens te tornen aan de intentie.
- Het omleiden van treinen leidt tot meer kosten dan alleen die direct betrekking hebben op het omleiden van de treinen zelf (inzet locomotief, gebruik energie en inzet machinist. In de verdere logistieke operatie kunnen uiteindelijk ook kostenstijgingen zijn (denk o.m. aan het achter de hand houden van materieel/machinisten, bezetting planningsafdelingen). Door de toenemende drukte op het gemengde net komt de betrouwbaarheid van het spoorproduct steeds minder onder druk te staan en nemen de kosten voor de vervoerders toe. Er wordt dan ook aanbevolen om nog eens naar de opbouw en hoogte van het compensatiebedrag te kijken.
- Omleidingen vinden vooral plaats via Venlo wanneer de Betuweroute buiten gebruik is. Hierdoor neemt de druk op het gemengde net op deze corridor toe, Het kan een optie zijn om een prijsprikkel (tariefdifferentiatie) te introduceren, zodat vervoerders gestimuleerd worden om meer gebruik te maken van Bad Bentheim als grensovergang. De prijsprikkel moet dan wel echt significant zijn aangezien de kosten/omleidingskilometer voor omleiden via Bad Bentheim voor bestemming in midden en zuid Europa ook significant zijn. Nadeel van tariefdifferentiatie is wel dat de regeling dan minder transparant wordt.

Verbetermogelijkheden monitoring effecten maatregel

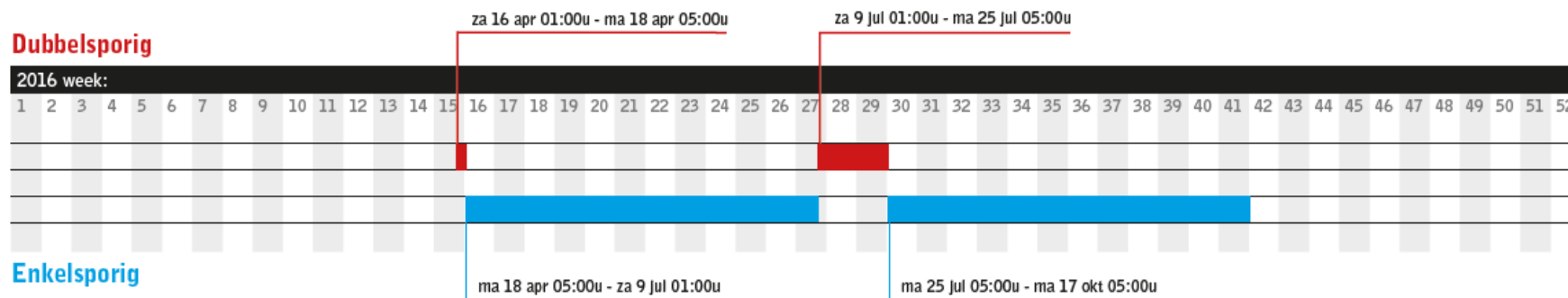
Bezien kan worden of monitoring van de effecten van de maatregel Subsidie Derde Spoor gecombineerd kan worden met monitoring van de effecten van het 'overkoepelende' Maatregelenpakket Spoorgoederenvervoer, zeker in het geval van het samennemen van verschillende regelingen. In deze evaluatie is het lastig gebleken effecten te isoleren gelet op de complementariteit van de maatregelen en het perspectief van de sector waarbij de verschillende maatregelen als één pakket gezien worden om de positie van het spoorgoederenvervoer in Nederland te versterken.

Bijlage A - Lijst van geïnterviewde personen

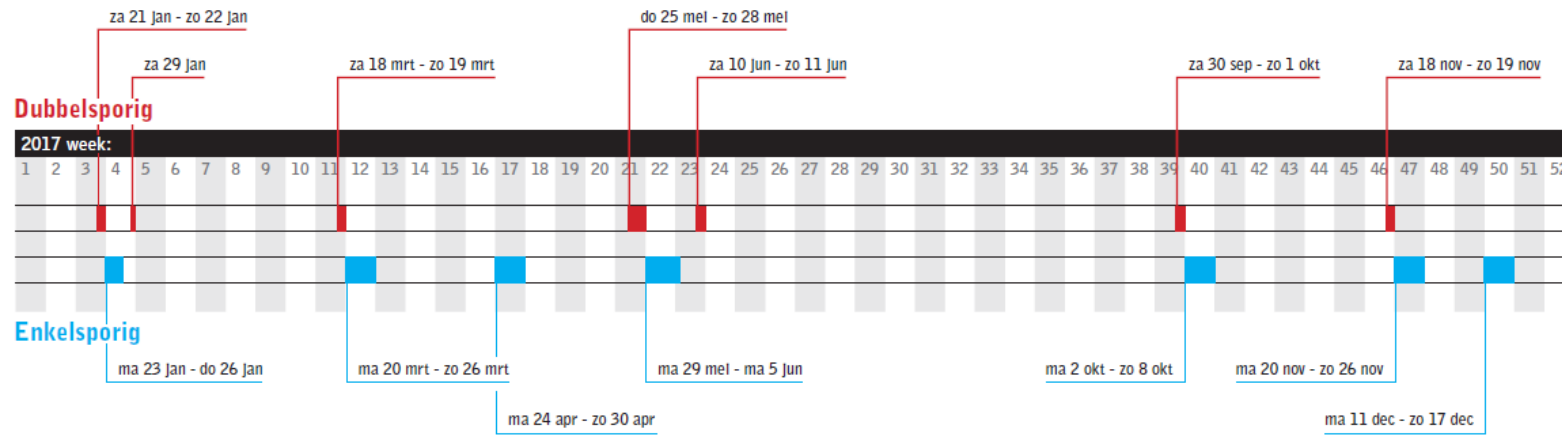
Naam	Organisatie	Rol
Hans-Willem Vroon	Railgood	Railgood vertegenwoordigt een aantal Nederlandse en in Nederland actieve private spoorgoederenvervoerders.
Jelle Rebbers	DB Cargo Nederland	
Pieter van Klaveren	ProRail	Expertisecentrum Gebruiksvergoeding (en belast met administratieve afhandeling subsidieregeling)
Marc Kampinga	ProRail	Accountmanager goederenvervoer
Ulla Kempf	SBB Cargo International	
Freek Hilkemeijer	SBB Cargo International	
Goetz Jesberg	SBB Cargo International	

Bijlage B – Geplande werkzaamheden 2016-2019

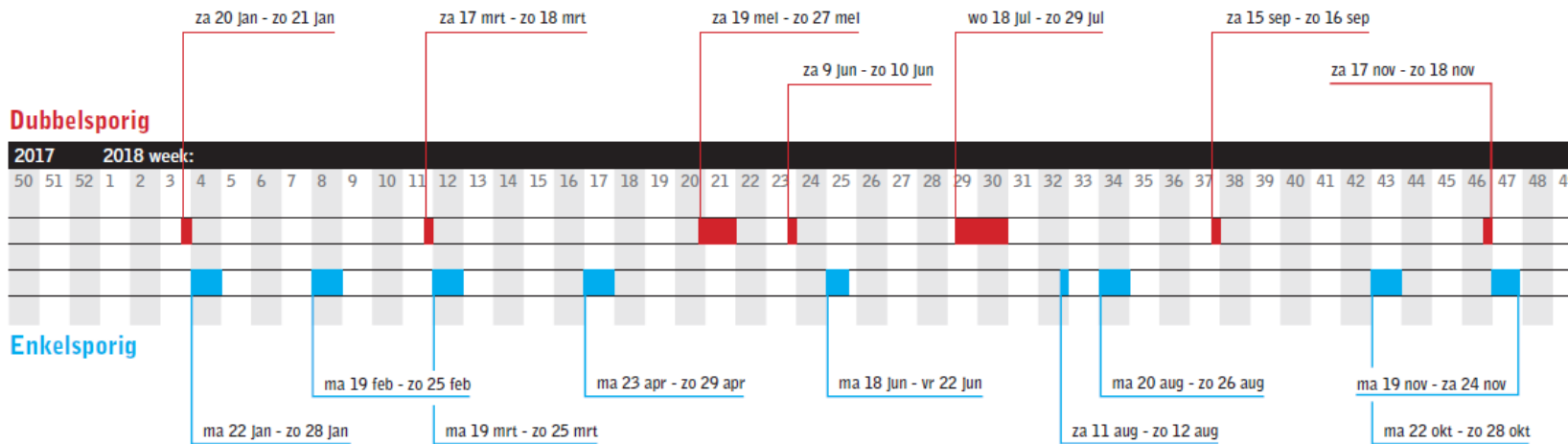
Geplande werkzaamheden 2016, d.d. 22-03-2016



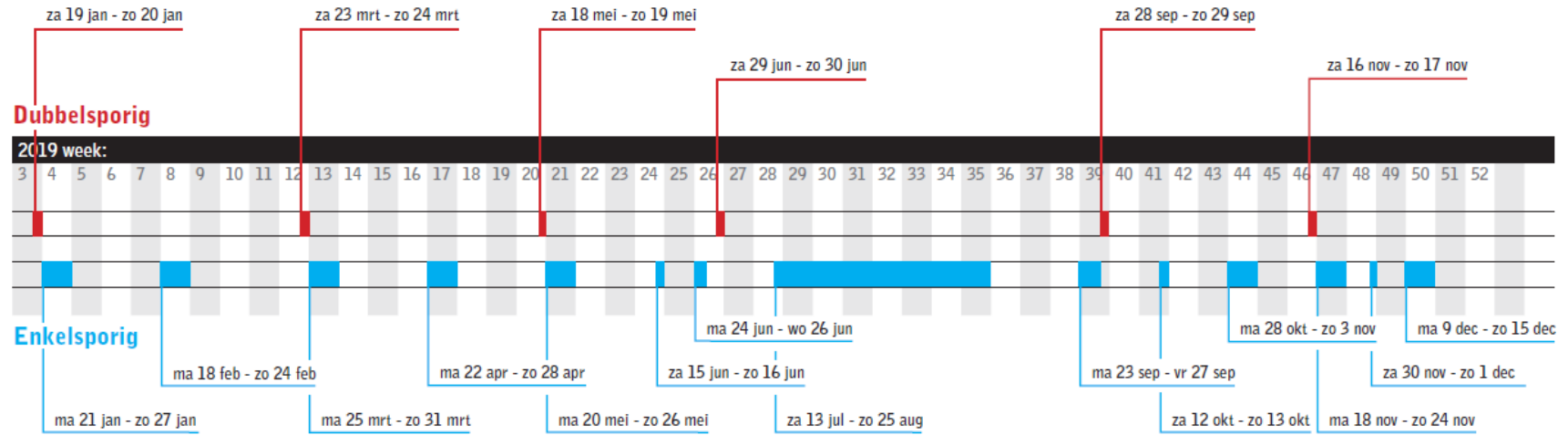
Geplande werkzaamheden 2017, d.d. 31-01-2017



Geplande werkzaamheden 2018, d.d. 05-01-2018



Geplande werkzaamheden 2019, d.d. 05-12-2018



Over Ecorys

Ecorys is een toonaangevend internationaal onderzoeks- en adviesbureau dat zich richt op de belangrijkste maatschappelijke uitdagingen. Door middel van uitstekend, op onderzoek gebaseerd advies, helpen wij publieke en private klanten bij het maken en uitvoeren van gefundeerde beslissingen die leiden tot een betere samenleving. Wij helpen opdrachtgevers met grondige analyses, inspirerende ideeën en praktische oplossingen voor complexe markt-, beleids- en managementvraagstukken.

Onze bedrijfsgeschiedenis begon in 1929, toen een aantal Nederlandse zakenlieden van wat nu beter bekend is als de Erasmus Universiteit, het Nederlands Economisch Instituut (NEI) oprichtten. Het doel van dit gerenommeerde instituut was om een brug te slaan tussen het bedrijfsleven en de wereld van economisch onderzoek. Het NEI is in 2000 uitgegroeid tot Ecorys.

Door de jaren heen heeft Ecorys zich verspreid over de wereld met kantoren in Europa, Afrika, het Midden-Oosten en Azië. Wij werven personeel met verschillende culturele achtergronden en expertises, omdat wij ervan overtuigd zijn dat mensen met uiteenlopende eigenschappen een meerwaarde kunnen bieden voor ons bedrijf en onze klanten.

Ecorys excelleert in zeven werkgebieden:

- Economic growth;
- Social policy;
- Natural resources;
- Regions & Cities;
- Transport & Infrastructure;
- Public sector reform;
- Security & Justice.

Ecorys biedt een duidelijk aanbod aan producten en diensten:

- voorbereiding en formulering van beleid;
- programmamanagement;
- communicatie;
- capaciteitsopbouw (overheden);
- monitoring en evaluatie.

Wij hechten waarde aan onze onafhankelijkheid, onze integriteit en onze partners. Ecorys geeft om het milieu en heeft een actief maatschappelijk verantwoord ondernemingsbeleid, gericht op meerwaarde voor de samenleving en de markt. Ecorys is in het bezit van een ISO14001-certificaat dat wordt ondersteund door al onze medewerkers.



Postbus 4175
3006 AD Rotterdam
Nederland

Watermanweg 44
3067 GG Rotterdam
Nederland

T 010 453 88 00
F 010 453 07 68
E netherlands@ecorys.com
K.v.K. nr. 24316726

W www.ecorys.nl

Sound analysis, inspiring ideas