

HOE SPOORT HET WATER?

BETUWELIJN DOOD SPOOR!

Ontspoorde besluitvorming Betuwelijn;
een analyse van genegeerde alternatieven

Dr. M. Roscam Abbing
in samenwerking met
Prof. ir. A.A.J. Pols en ir. M. Bierman

Werkdocument TUDelft/SISWO

HOE SPOORT HET WATER?



HOE SPOORT HET WATER?

**Ontspoorde besluitvorming Betuwelijn;
een analyse van genegeerde alternatieven**

**Dr. M. Roscam Abbing
in samenwerking met
Prof. ir. A.A.J. Pols en ir. M. Bierman**

**Werkdocument TUDelft/SISWO
september 1999**

'Het alternatief voor de status quo is de verwachting dat het hele pijnlijke proces om tot een beslissing te komen weer doorlopen moet worden. Dit verklaart tot op zekere hoogte het merkwaardige fenomeen dat besluiten die onder grote twijfel en wellicht met een gering stemmenverschil zijn genomen, sacrosanct (onaantastbaar) worden als zij eenmaal aanvaard zijn' (Henry Kissinger)

Colofon

Copyright 1999 Dr. M. Roscam Abbing, Amsterdam

Druk en design: Twin Design, Culemborg

Foto omslag: Erik van 't Hullenaar, Nijmegen

Deze uitgave werd mogelijk gemaakt door de Werkgroep Toekomstige Ontwikkelingen Bouwnijverheid (WTO) van SISWO/Instituut voor Maatschappijwetenschappen, Amsterdam en kwam tot stand in samenwerking met de TUDelft, Faculteit der civiele techniek en geowetenschappen, afdeling infrastructuur, sectie infrastructuurplanning.

Gedeelten uit deze tekst kunnen zonder toestemming vooraf worden overgenomen indien voorzien van bronvermelding.

Trefwoorden: Betuwelijn, infrastructuur, binnenvaart, besluitvorming

Dit werkdocument kan besteld worden bij:

SISWO

Plantage Muidergracht 4

1018 TV Amsterdam

tel. 020-5270600

INHOUD

VOORWOORD		8
HOOFDSTUK I	INLEIDING	12
HOOFDSTUK II	OPLOSSING VOOR NIET BESTAANDE PROBLEMEN	26
HOOFDSTUK III	GEMAAKTE VERGELIJKINGEN TUSSEN BINNENVAARTSCHIP EN SPOOR	20
	3.1. 'Binnenvaart is te langzaam'	22
	3.2. 'Binnenvaart kan geen droge bestemmingen bereiken'	25
	3.3. 'Binnenvaart vergt extra overslag en is daarom duurder'	26
	3.4. 'Binnenvaart en Betuwelijn bedienen overwegend verschillende markten'	27
HOOFDSTUK IV	NIET GEMAAKTE VERGELIJKINGEN TUSSEN BINNENVAARTSCHIP EN SPOOR	30
	4.1. De Milieu-effectrapportage (MER)	31
	4.2. Veiligheid van binnenvaart is gunstiger	38
	4.3. Minder geluidsbelasting door binnenvaartschepen	44
	4.4. Maatschappelijke kosten van binnenvaart zijn veel lager	47
	4.5. Ruimtebeslag van binnenvaart is veel kleiner	48
	4.6. Direkte overslag van zeeschip op binnenvaartschip moet gestimuleerd worden	48

HOOFDSTUK V	HET BINNENVAART-ALTERNATIEF GENEGEERD DOOR DE COMMISSIE-HERMANS	50
	5.1. Vergelijking met de binnenvaart werd uit de weg gegaan	51
	5.2. Verkeerde inschatting van de binnenvaart	54
HOOFDSTUK VI	EERSTE HOOFDDOEL: 'DE BETUWELIJN IS IN HET BELANG VAN DE ECONOMIE'	60
	6.1. Prognoses spoorgoederenvervoer zijn wens-scenario's	61
	6.2. Kosten Betuwelijn: hoog en ondoorzichtig	71
	6.3. Rentabiliteit Betuwelijn: ver te zoeken	75
	6.4. Private financiering Betuwelijn: op de lange baan	78
	6.5. Overeenkomst van Warnemünde	84
	6.6. Onzekere medewerking van Duitsland	87
	6.7. Vormen van oneerlijke concurrentie niet beoordeeld	89
	6.8. Mainport-beleid stuit op grenzen	90
HOOFDSTUK VII	TWEEDE HOOFDDOEL: 'DE BETUWELIJN IS IN HET BELANG VAN HET MILIEU'	94
	7.1. Eerste reden: het terugdringen van vervoer over de weg	96
	7.2. Tweede reden: het terugdringen van schadelijke emissies	101
HOOFDSTUK VIII	DE MISKENDE CONCURRENTIEKRACHT VAN DE BINNENVAART	108
	8.1. De 'Jowi', symbool van de moderne containervaart	110
	8.2. Capaciteit van de huidige en toekomstige containervloot	113
	8.3. Extra capaciteit voor vervoer over water is goedkoop	116
	8.4. Uitsmijter: van trein naar Rijn	117

HOOFDSTUK IX	GENEGEERDE NULPLUS-ALTERNATIEVEN VAN DE BETUWELIJN	122
	9.1. Beter benutten van het spoor (BB-21, meelopend blok)	123
	9.2. Benutten van de IJzeren Rijn	128
HOOFDSTUK X	CONCLUSIES EN OPLOSSINGS- RICHTINGEN	132
	10.1. Conclusies	133
	10.2. Oplossingsrichtingen	134
BIJLAGE	Open brief van acht hoogleraren, 9 oktober 1998	136
REGISTER		140

Voorwoord

Het debat over wel of geen Betuwelijn duurt al tien jaar. Wij hebben de afgelopen jaren daaraan onze bijdrage geleverd door te wijzen op de grote risico's die verbonden zijn aan dit project. Vele malen werd door ons en anderen opgeroepen tot heroverweging van het deel van de nieuwe goederenspoorlijn dat loopt vanaf het rangeerterrein Kijfhoek onder Rotterdam tot Zevenaar. Er kunnen zoveel vraagtekens geplaatst worden bij deze spoorlijn dat stoppen bij Kijfhoek in onze optiek de beste optie is.

Wij bepleiten een bezinningsmoment of opportuniteitstoets, zoals minister Jorritsma van Economische Zaken dat vorig jaar noemde, het bestuderen van alternatieven en een nieuwe door het Centraal Planbureau uit te voeren kosten/baten analyse. Ondertussen staat in de Rijksbegroting voor het jaar 2000 van het ministerie van Verkeer en Waterstaat dat de plannen om een nieuw beveiligingssysteem en een veel krachtiger stroomvoorziening (25 kilovolt) op het hele bestaand spoornet eerder zullen worden ingevoerd. Dat zal zoveel extra railcapaciteit opleveren dat beslissen over aanleg van de Betuwelijn nu minder urgent wordt.

Het zonder twijfel belangrijkste en telkenmale naar voren gebrachte alternatief is de binnenvaart. De binnenvaart kan op naar verhouding goedkope en efficiënte wijze de goederen vervoeren die voorbestemd zijn voor de Betuwelijn. Zolang de vrije verladerskeuze bestaat, is het niet aan de politiek om te bepalen hoe de goederen getransporteerd worden. Kort samengevat is het grote risico dat de verladers voor vervoer per binnenvaartschip kiezen en een nieuwe uitermate kostbare Betuwelijn links laten liggen. Niet voor niets zijn er geen private financiers te vinden.

De politicoloog Michiel Roscam Abbing heeft eerst in opdracht van de TUDelft en later in samenwerking met de Stichting Duurzame Mobiliteit een bronnenstudie uitgevoerd. Hij constateerde dat de vraag 'Hoe spoort het water?' in feite niet onderzocht werd. Beantwoording daarvan zou het politieke draagvlak voor de Betuwelijn kunnen aantasten.

De trage besluitvorming en het maatschappelijke debat over de Betuwelijn hebben de binnenvaart in de kaart gespeeld. In de afgelopen jaren heeft er een grote innovatieslag plaatsgevonden, met name in de containervaart. Dat biedt nieuwe perspectieven voor het benutten van de vaarwegen en achterhaalt de noodzaak, als die er al was, voor een nieuwe Betuwelijn.

De verdienste van Roscam Abbing is dat hij als eerste op systematische wijze een vergelijking tussen binnenvaart en Betuwelijn maakt. Hij gaat onder andere na hoe in het recente verleden met de binnenvaart als alternatief werd omgesprongen in de vele rapporten die het besluit van aanleg van de Betuwelijn onderbouwen en legitimeren moeten. Ook de besluitvorming en andere alter-

natieven komen uitgebreid aan bod, zoals de IJzeren Rijn en de optie van beter benutten van bestaand spoor. Hij draagt, kortom, veel materiaal aan voor het door ons gewenste CPB-onderzoek.

Er doemt een beeld op van in opdracht geschreven gewenste rapporten waarin de ene vergelijking wel, maar de andere vergelijking niet wordt gemaakt, en van een Rijksoverheid die geen enkele inhoudelijke discussie wil aangaan en alles op alles zet om een 'point of no return' te forceren. Het voorliggende onderzoek biedt daarmee een belangwekkend tegenwicht voor de metershoge stapel Betuwelijn-rapporten die de afgelopen jaren geproduceerd zijn en die het ministerie zo'n 200 miljoen gulden gekost zou hebben.

Wij bevelen dit onderzoek alle verantwoordelijke bestuurders, ambtenaren, onderzoekers en burgers van harte aan.

Ir. M. Bierman, planoloog, werkzaam bij SISWO, lid Eerste Kamer van de Onafhankelijke Senaatsfractie (OSF)

Prof.dr. A. Heertje, hoogleraar economie, Universiteit van Amsterdam

Prof.drs. J.B. Polak, emeritus hoogleraar vervoerseconomie, Rijksuniversiteit Groningen en Universiteit van Amsterdam

Prof.ir. A.A.J. Pols, hoogleraar strategische planning, TUDelft

HOOFDSTUK I

INLEIDING

In april 1995 besloot de regering tot het aanleggen van de Betuwelijn. Dit was toen en is nog altijd een controversieel besluit. De bezwaren tegen een geheel nieuwe spoorverbinding tussen Rotterdam en Duitsland voor het transport van uitsluitend goederen zijn velerlei en fundamenteel. Naarmate de twijfel over nut en noodzaak toeneemt, lijkt het ‘vreemde fenomeen’ zich voor te doen waar Kissinger in het citaat op pagina 4 op doelt.¹ Met name beslissingen die controversieel zijn en met een krappe meerderheid zijn aanvaard, worden min of meer onaantastbaar. Vervolgens worden kosten noch moeite gespaard om zo’n besluit uit te voeren en geaccepteerd te krijgen.

De Betuwelijn is controversieel omdat veel mensen niet overtuigd zijn of kunnen worden van het nut ervan. De verklaring hiervoor is vrij simpel. De Betuwelijn werd als relatief klein infrastructuurproject op de politieke agenda gezet: aanpassing van de bestaande spoorlijn tussen Dordrecht en Elst voor zo’n 750 miljoen gulden.² Pas daarna ging het een eigen leven leiden. Het project werd alsmaar omvangrijker, maar zonder dat er een goede onderbouwing bestond over nut, noodzaak, alternatieven en consequenties. Hermans, de VVD-politicus die voorzitter werd van de commissie die in januari 1995 rapporteerde dat de Betuwelijn onder voorwaarden noodzakelijk was, heeft hier op gewezen. In een interview met *De Gelderlander* zei hij: ‘In de discussie over de Betuweroute is voorbij gegaan aan de gebruikelijke volgorde in de aanloop op een besluit. Er is bij wijze van spreken eerst een besluit genomen over de Betuweroute, waarna pas de argumenten een rol zijn gaan spelen. Dat wreekt zich altijd.’³

Eerst was er het voorstel om een nieuwe spoorverbinding met het Duitse achterland aan te leggen en toen pas werd naar argumenten gezocht om dat voorstel te onderbouwen. De bestuurskundige Frissen, die in opdracht van het ministerie van Verkeer en Waterstaat onderzocht hoe de besluitvorming rond de Betuwelijn was verlopen, zegt het zo: ‘Als het om zulke megaprojecten gaat moet het einddoel niet tevoren vaststaan. Het ministerie had gewoon moeten zeggen: stel dat we, met tien miljard in de pot, de verbinding van Rotterdam met het achterland willen verbeteren. Hoe zullen we dat dan doen?’⁴ Prof.

1. F.E. Rourke, *Bureaucracy and Foreign Policy*, Baltimore 1972, blz. 55 (‘The alternative to the status quo is the prospect of repeating the whole anguishing process of arriving at decisions. This explains to some extent the curious phenomenon that decisions taken with enourmous doubt and perhaps with a close division become practically sacrosanct once adopted’).
2. NEA en Logitech, *De economische betekenis van de Betuwelijn*, Rijswijk 1989.
3. *De Gelderlander*, 20 februari 1995. In *De Volkskrant*, 25 januari 1995, stelde Hermans: ‘De politiek had (...) bij wijze van amendement de Betuwelijn opgenomen in het lange-termijnbeleid. Toen pas ging men argumenten erbij zoeken.’ Vgl. ook Commissie Betuweroute, *Rapport*, Den Haag, 23 januari 1995, blz. 7 (‘Via een amendement kwam de Betuweroute in het Tweede Structuurschema Verkeer en Vervoer (SVV-2) om vervolgens onderwerp te worden van een PKB-procedure. Die PKB-procedure heeft enigermate de kenmerken gehad van een inhaalrace, waarbij met name de beleidsonderbouwing in een versneld tempo moest plaatsvinden.’)
4. *Trouw*, 13 oktober 1998.

Cramer, lid van de Commissie-Hermans en van de Raad voor Verkeer en Waterstaat, beschrijft het probleem als volgt: 'Het [plan] was te veel voorgekookt binnen NS en het ambtelijk circuit. En de Tweede Kamer had te vroeg een uitspraak gedaan over de aanleg. Naar de consequenties voor bijvoorbeeld de regio's was toen nog onvoldoende gekeken (...)'.⁵ Dergelijke commentaren werden al in een vroeg stadium gehoord. In het opinie-artikel 'Er is allang een prachtige Betuwelijn: via het water' stelde de planoloog ir. Bierman bijvoorbeeld dat 'de sprong naar een spoorlijn, alleen voor vracht, en dan nog wel een nieuwe door kwetsbaar landschap, te snel gemaakt (is). De transport- en milieuproblemen waarmee Nederland zich als distributieland ziet confronteerd, zijn niet zo eenvoudig dat daaraan met een Betuwelijn een eind is te maken. (...) Infrastructuur moet niet slechts worden bekeken per afzonderlijk project of traject. Alles bij elkaar moet het een resultaat zijn van samenhangend en op duurzaamheid gericht verkeers- en vervoersbeleid. Dan blijken prioriteiten ineens heel anders te liggen'.⁶

De Betuwelijn, eerst voorgesteld als aanpassing van de bestaande spoorlijn (die loopt tussen Dordrecht en Elst) en vervolgens als geheel nieuw spoortracé (van Kijfhoek tot Zevenaar langs de A15), kwam op de politieke agenda zonder dat studie was verricht naar alternatieven. Pas nadat in februari 1992 besluiten waren genomen over de te volgen (inspraak)procedures, kwam het maatschappelijk debat van de grond. Een van de belangrijkste bezwaren tegen het voorstel was en is dat de binnenvaart gemakkelijk en tegen veel lagere kosten de vervoersprestatie kan leveren die voor de Betuwelijn voorzien is. Dit geldt des te meer wanneer de binnenvaart als aanvulling op de bestaande spoorcapaciteit beschouwd wordt.

Van oudsher liggen de comparatieve voordelen van de haven van Rotterdam in de combinatie van een haven die zeeschepen kan accommoderen met tal van binnenvaart- en kustvaartverbindingen. Waarom zouden deze voordelen genegeerd moeten worden door het aanleggen van een nieuwe spoorlijn? De gehele Betuwelijn zou zelfs overbodig zijn omdat Europa's best bevaarbare rivier parallel loopt aan het geplande spoortracé. Miljarden gulden uit de staatskas zouden anders en beter besteed kunnen worden wanneer de Betuwelijn niet aangelegd wordt.

De geschiedenis van de besluitvorming inzake de Betuwelijn laat zien dat het plan pas in tweede instantie werd verdedigd tegen aangedragen alternatieven. Ingenieurs van Rijkswaterstaat, de Nederlandse Spoorwegen (NS) en Grontmij-De Weger hadden het tracé al uitgedokterd en binnen strakke bandbreedtes op hun kaarten ingetekend toen de vraag naar de alternatieven gesteld

5. Interview met prof. Cramer in *Kadans*, nr. 4 (maart 1999), blz. 14.

6. *Trouw*, 22 september 1992.

werd. In hun haast hadden zij zelfs verouderde kaarten gebruikt. Het ministerie, maar ook de politieke partijen, kregen het nu lastig. Om het megaproject te verdedigen moest namelijk duidelijk gemaakt worden dat met name vervoer over water geen alternatief zou zijn. Een lastige opgave. De Betuwelijn ligt parallel aan de Waal. Iedereen die daar een kijkje gaat nemen kan niet alleen zien dat met grote regelmaat vrachtschepen langsvaren, maar ook dat er nog veel ruimte op het water beschikbaar is.

In dit Werkdocument wordt nagegaan hoe de Betuwelijn en de binnenvaart zich tot elkaar verhouden. De belangrijkste argumenten die in de loop der tijd met name door het ministerie van Verkeer en Waterstaat naar voren werden gebracht om aan te tonen dat vervoer over de Waal geen alternatief zou zijn voor de Betuwelijn, worden eerst besproken. In die discussie zijn ook vele argumenten ten gunste van het binnenvaart-alternatief niet naar voren gebracht door de pleitbezorgers van de Betuwelijn. Ook deze argumenten worden besproken. Nagegaan wordt verder hoe met dit alternatief omgesprongen werd in verschillende fasen van de besluitvorming.

De indruk is onontkoombaar dat het binnenvaart-alternatief al te gemakkelijk werd genegeerd of ‘weggeredeneerd’ vanaf de eerste MER-richtlijnen. Deze gang van zaken heeft grote consequenties voor de samenleving. De lasten en risico’s worden op de burger afgewenteld, terwijl er geen enkele bijdrage wordt geleverd aan meer milieuvriendelijk transport.

HOOFDSTUK II

OPLOSSING VOOR

NIET BESTAANDE

PROBLEMEN

De besluitvorming over de Betuwelijn wordt in dit Werkdocument beschreven vanuit het perspectief van ‘oplossing’ voor niet of slecht gedefinieerde ‘problemen’. De consequenties van de aanleg zijn in het begin niet goed doordacht. Daar zijn voor- en tegenstanders het over eens. Bovendien is het een project dat in de loop der tijd telkens aangepast werd. Ook daar bestaat geen meningsverschil over. Zo stemden de toen regerende partijen (PvdA en CDA) in december 1993 voor aanleg van de Betuwelijn, maar is het project nadien sterk van karakter veranderd.

Wanneer in de fase van het projectvoorstel de ‘problemen’ niet goed onderkend zijn, bestaat het gevaar dat de gekozen ‘oplossing’ gaandeweg tal van nieuwe problemen creëert. Het project lijkt dan op een monster met vele koppen; telkens duiken nieuwe problemen op die opgelost moeten worden. Het project is als een fuik, een weg terug wordt steeds moeilijker, maar om tot een goed eindresultaat te komen wordt het project zelf kostbaarder, ingewikkelder en hope-lozer. Zo werd aanvankelijk voorgesteld een bestaande spoorlijn aan te passen, ging het vervolgens om een geheel nieuwe lijn van Rotterdam tot Zevenaar, werd het containter uitwisselcentrum Valburg bedacht, werden aftakkingen naar het Noorden (Oldenzaal) en het Zuiden (Venlo) eerst buiten beschouwing gelaten en pas later in de discussie betrokken, en zullen in de nabije toekomst allerlei voorzieningen en aanpassingen nodig blijken aan het Duitse spoornet. Daarbij zal ‘Emmerich’ niet eens het grootste probleem blijken te zijn, maar de capaciteit op het spoor vanaf Keulen.

Het van te voren niet goed definiëren van problemen, die door te investeren in een Betuwelijn adequaat opgelost zouden kunnen worden, impliceert ook dat de in een later stadium naar voren gebrachte problemen op een andere manier veel beter opgelost kunnen worden. De Betuwelijn is dan geen kostenefficiënte investering voor te verwezenlijken doelen. Een van de naar voren gebrachte ‘problemen’ was dat NS Goederen zonder een Betuwelijn economisch niet zou overleven. Volledige fusie met de vrachtpoot van Deutsche Bahn, inmiddels voorzien op 1 januari 2000, zou bijvoorbeeld een veel betere oplossing geweest zijn dan de aanleg van een spoorbaan die voor dit bedrijf de gewenste schaalvoordelen moest opleveren. Een ander probleem is het terugdringen van broeikasgassen. De Betuwelijn werd verdedigd als een manier om daar een belangrijke bijdrage aan leveren. Dat is niet het geval: andere investeringen gericht op terugdringing van schadelijke emissies zijn vele malen effectiever.

Een tweede aspect is dat alternatieven onvoldoende onderkend zijn. Er werd en wordt geredeneerd vanuit een spoor- en bouwbelang. De Nederlandse staat is nog steeds de enige aandeelhouder van de N.V. Nederlandse Spoorwegen en de dochters NS-Reizigers, NS-Cargo, Railned en Railinfrabeheer. De aanname is dat spoor niet alleen beter moet kunnen concurreren op de vervoersmarkt, maar dat ook zal doen. Onvoldoende wordt rekening gehouden met ontwikkelingen

in de concurrentieverhoudingen tussen de vervoersmodaliteiten. Vervoerders in het wegvervoer, in de binnen- of kustvaart zitten niet stil en het zijn uiteindelijk de verladers die bepalen van welke modaliteiten gebruik zal worden gemaakt en niet de politici in Den Haag of Arnhem. Het aanleggen van de Betuwelijn behelst een zeer groot (investerings)risico, onder andere omdat de binnenvaart prijszetter is geworden op het oost-west vrachtvervoer. Links en rechts wordt spoor ingehaald en niemand kan garanderen dat deze verladers voor vervoer per spoor zullen kiezen.

Tegelijk wordt de Betuwelijn een 'strategisch besluit' genoemd. Wanneer het woord 'strategisch' gebruikt wordt, gaat het vooral om politieke waarden. Het woord 'strategisch' is op zichzelf immers een loos begrip, waarmee wel veel gesuggereerd wordt, maar dat zonder feitelijke invulling inhoudsloos blijft. Voorstanders van aanleg zeggen ook dat de Betuwelijn een geloofskwestie is of van visie of durf getuigt en in het belang van 'Nederland Distributieland' is. In het *Kabinettsbesluit* van 21 april 1995 wordt 'de Betuweroute van strategisch belang voor milieu én economie' genoemd.⁷ Het is opmerkelijk dat wanneer milieu-argumenten (geen bijdrage aan emissie-reductie) en economische argumenten (nooit rendabel) de fundamenten onder dit aanlegbesluit weghalen, politici toch blijven volhouden dat het om een 'strategisch besluit' gaat.⁸

7. *Kabinettsstandpunt over de Betuweroute*. Bijlage bij brief nr DGV/G/BS/V-522109 van de Ministers van Verkeer en Waterstaat en van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer aan de voorzitter van de Tweede Kamer der Staten Generaal, 21 april 1995, blz. 3.

8. Bijvoorbeeld door minister Netelenbos van Verkeer en Waterstaat in de *Notitie Betuweroute*, 6 november 1998.

HOOFDSTUK III

GEMAAKTE VERGE- LIJkingen TUSSEN BINNENVAARTSCHIP EN SPOOR

Het ministerie van Verkeer en Waterstaat voert een beleid dat erop gericht is het spoorgoederenvervoer opnieuw te stimuleren. In 1963 vervoerde de NS 31 miljoen ton goederen.⁹ In 1990 was dit teruggelopen tot 18,4 miljoen ton.¹⁰ Veel rangeerterreinen en praktisch alle openbare laaden losplaatsen (440) zijn in de loop der tijd opgeheven. Het al jaren verliesgevende NS Goederen staat voor een groot dilemma. Moet het zijn activiteiten geheel afbouwen of een enorme groeispromg maken? De hoge vaste lasten van materieel en 3000 man personeel drukken zwaar. Bij een vervoersprestatie van ruim 18 miljoen ton blijkt het niet mogelijk om winst te maken, ook niet in de toekomst. Bij een hogere omzet zouden echter wel voldoende schaalvoordelen behaald kunnen worden. Dan kan het bedrijf overleven. En dus zet NS Goederen, later NS Cargo geheten, hoog in op een groeistrategie. In opdracht van de NS werd door het adviesbureau Coopers & Lybrand in september 1990 een ‘Businessplan NS Goederenvervoer’ opgesteld. Dit vertrouwelijke rapport komt met de veronderstelling dat het in 2010 mogelijk moet zijn 65 miljoen ton vracht over spoor te vervoeren. Een doelstellingsscenario dat in feite door de Rijksoverheid overgenomen en tot norm verheven werd (vergelijk paragraaf 6.1). Het is een zeer ambitieus plan, want het gaat om een groei van 353% in 20 jaar in een concurrerende vervoersmarkt bij een gemiddelde vervoersafstand van niet meer dan 200 kilometer. Pols voegt hier nog aan toe in een rapport voor de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR):

‘De Rotterdamse haven en NS Cargo streven er, met de aanleg van de Betuweroute, naar om containerstromen aan te trekken van en naar Oost-, Zuidoost- en Zuid-Europa, over een gemiddelde inland vervoersafstand van 1000 km. De helft van de geprognostiseerde goederenstroom waarvoor de Betuweroute wordt aangelegd, zou op concurrerende buitenlandse havens moeten worden veroverd.’¹¹

De werkelijkheid is veel minder rooskleurig voor de NS. Vaste binnenlandse klanten, waarvan het postvervoer een van de belangrijkste was, hebben voor andere vervoerswijzen gekozen. Een aantal met veel tamtam gelanceerde shuttlediensten op lange afstanden zijn de afgelopen jaren gestrand. In de eerste helft van 1999 behaalde NS Cargo ten opzichte van dezelfde periode in 1998 10 procent minder omzet en 8 procent minder vracht. In 1998 werd 24,5 miljoen ton vervoerd. In het nieuwe plan van de Deutsche Bahn, *Strategie Netz 21*, wordt overigens voorspeld dat het marktaandeel van het spoorgoederenvervoer

9. *Statistisch Zakboek*, Centraal Bureau voor de Statistiek, oktober 1969, blz. 140 (tabel 23).

10. *Statistisch Jaarboek 1996*, blz. 214 (tabel 21).

11. A.A.J. Pols, ‘Internationale concurrentiekracht en mainportstrategie’, in: M.F. Gelok, W.M. de Jong (Eds), *Volatilisering in de economie*, Den Haag (Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, V98) 1997, blz. 37-76, ald. blz. 74.

in 2010 bijna gehalveerd zal zijn ten opzichte van een voorspelling uit 1995.¹² Aan dit soort signalen wordt door de politiek nog geen enkele consequentie verbonden.

Het beleid van re-activering van het spoorgoederenvervoer staat nog altijd niet ter discussie binnen het kabinet. De aanleg van de Betuwelijn is binnen dat beleid de belangrijkste pijler. Wanneer gewezen wordt op de binnenvaart als alternatief van de Betuwelijn, wordt het ministerie in het defensief gedrongen. Het departement moet dan proberen aan te geven waarom de binnenvaart geen alternatief zou zijn. De belangrijkste door het ministerie van Verkeer en Waterstaat aangedragen argumenten worden in dit hoofdstuk besproken.

3.1. 'Binnenvaart is te langzaam'

Schepen varen langzamer dan treinen kunnen rijden. Dit gegeven is vaak gehanteerd om te stellen dat verladers in een aantal gevallen spoor verkiezen boven de binnenvaart. Treinen zijn op het traject van de Rotterdamse haven tot aan Zevenaar ongeveer een halve dag sneller dan binnenvaartschepen in de stroomopwaartse richting.¹³ In de regel wordt altijd de stroomopwaartse snelheid van binnenvaartschepen genoemd (gemiddeld circa 15 km per uur). De dalvaart, stroomafwaarts, is twee keer zo snel en de vrachttarieven dan ook twee keer zo laag.

Veel belangrijker is dat vanuit de optiek van de totale transporttijd van bijvoorbeeld een container, de extra snelheid op een deeltraject weinig uitmaakt. De gemiddelde maritieme container is drie weken onderweg voordat deze Rotterdam bereikt. Het vervoer van een container van Singapore naar Mainz via Rotterdam over water duurt 27, over spoor 26 en over de weg 25 dagen.¹⁴ De tijdwinst van de trein ten opzichte van het binnenvaartschip (3,7 procent van de totale transporttijd in dit voorbeeld, maar over het algemeen minder dan 5% en zelden 10%) is marginaal en valt vrijwel weg in het stroomafwaartse transport.¹⁵

12. *Der Spiegel*, 1999 nr 27 (juli 1999), blz. 81: 'Nach den jüngsten Prognosen der Bahn steigt ihr Marktanteil im Güterverkehr bis zum Jahr 2010 nicht, wie noch 1995 vorausgesagt wurde, auf 35 Prozent, sondern sinkt sogar von 21 auf 20 Prozent'.

13. Hierbij wordt geen rekening gehouden met de tijd dat containers op de wal staan noch met de rangeertijd van treinen bij Kijfhoek of Valburg (vgl. J.M.W. Dings, *De binnenvaart als Betuwelijn-alternatief?*, Delft, TUDelft, vakgroep transporttechnologie, 1993. Afstudeerscriptie nr. 92.3.TT.3067, hoofdstuk 5).

14. NEA en Centraal Bureau voor de Rijn- en Binnenvaart, *Vaart in containers. Positieschets van de containerbinnenvaart als volwaardig intermodaal alternatief*, Rotterdam en Rijswijk, 31 januari 1995, blz. 37.

15. B.J.C.M. Rutten, *On medium distance intermodal rail transport. A Design Method for a Road and Rail Inland Terminal Network and the Dutch Situation of Strong Inland Shipping and Road Transport Modes*, Delft 1995, blz. 78.

Een vergelijking tussen de feitelijke snelheid van schepen en treinen op de afstand tussen Rotterdam en Duisburg (225 km) is ook illustratief. Het containerbinnenvaartschip de Jowi, dat hieronder nog uitgebreid ter sprake komt (zie paragraaf 8.1), is in circa 15 uur van Rotterdam naar Duisburg gevaren en kan op dit traject gemakkelijk vier keer op en neer varen binnen één week. De maximum snelheid van de Jowi in stilstaand water is 23 km/uur.¹⁶ Dit is precies dezelfde snelheid als de gemiddelde snelheid van de European Rail Shuttle, een internationale vrachttrein van Rotterdam naar bestemmingen als Milaan.¹⁷ De traagheid van treinen is onder andere te wijten aan wisselingen van locomotieven bij grenspassages. Zo wordt op het traject Rotterdam-Milaan ongeveer zes keer van locomotief gewisseld (en krijgen personentreinen vaak voorrang).

Het argument van de 'snelheid' werd vooral in het begin van de discussie door voorstanders van de Betuwelijn aangevoerd, maar wordt steeds minder gehoord. Het criterium 'snelheid' geldt eigenlijk alleen voor tijdkritische goederen (goederen met hoge toegevoegde waarde of goederen die aan bederf onderhevig zijn) en dat is maar een klein deel van de markt. Bij bulktransport en in de containervaart speelt een ander criterium in de afweging van de verlader bij het kiezen van de vervoerswijze maakt een rol. Dat is 'betrouwbaarheid' of *just-in-time*. Just-in-time gaat over het tijdstip waarop de goederen bij de poort van de fabriek moeten arriveren. Dat heeft met de snelheid die ligt tussen het bestellen en het afleveren van de goederen, de *lead-time*, niets van doen.

Voor verladers is betrouwbaarheid een veel belangrijker criterium dan snelheid. Binnenvaartschepen weten tegenwoordig tot op de minuut nauwkeurig wanneer ze afmeren, dankzij moderne communicatie- en navigatieapparatuur. Het gegeven dat zo ongeveer de gehele strategische voorraden steenkool en ijzererts van de Duitse staalindustrie en kolengestookte elektriciteitscentrales op de Rotterdamse Maasvlakte opgeslagen liggen, wijst op een grote betrouwbaarheid in de praktijk van de binnenvaart. Extreme waterstanden en ijsvorming zijn onbetrouwbaarheidsfactoren die op verschillende wijzen opgevangen kunnen worden. Behalve het aanhouden van strategische voorraden door bedrijven, beschikken verladers over mogelijkheden om tijdelijk andere routes of andere vervoerswijzen te kiezen. Ook het spoor heeft te maken met onbetrouwbaarheidsfactoren zoals verstoringen in spoortransport door vorst, ijzel, sneeuw, blad op de rails, spoorspat of storingen in bovenleidingen door blikseminslag.

16. *Weekblad Schuttevaer*, 21 maart 1998, blz. 3.

17. *Weekblad Schuttevaer*, 28 maart 1998, blz. 7.

In de *Startnotitie Betuweroute* van de NS uit december 1990 staat dat de Betuweroute ontworpen wordt voor een snelheid van 160 km per uur.¹⁸ In latere beschrijvingen wordt ervan uitgegaan dat de lijn wordt ontworpen voor een maximum snelheid van 120 km per uur en dat een gemiddelde snelheid van 100 km per uur verwacht wordt.¹⁹ Het is de vraag of die gemiddelde snelheid gehaald wordt. Het is niet alleen afwachten hoeveel van de treinen moeten rangeren bij Kijfhoek, het rangeerterrein tussen Rotterdam en Dordrecht, en bij het multimodaal transport centrum (MTC) Valburg, ook is het de vraag of het Duitse spoornet zodanig zal worden aangepast dat onbelemmerde doorgang mogelijk wordt. Volgens de plannen is de Betuwelijn tot Zevenaar een spoorlijn die uitsluitend voor goederenvervoer gebruikt wordt. Maar na Zevenaar wordt aangetakt op bestaand spoor dat ook personenvervoer en in de toekomst de HSL-Oost accommodeert. Het nu in gebruik zijnde materieel, zowel locomotieven als wagons, is overigens niet op de voor de Betuwelijn bedachte snelheden berekend.

In Duitsland geldt de zogeheten *Nachtsprung*: om het personenvervoer niet te hinderen, wordt het vrachtvervoer vooral 's nachts afgewikkeld. In de praktijk betekent dit dat vrachttreinen vanuit Rotterdam de Betuwelijn vooral de avond en nacht zullen gebruiken om probleemloos aansluiting te vinden op het Duitse net. Afgezien van het bezwaar dat nachtvervoer extra geluidshinder voor de bewoners langs de lijn met zich meebrengt, bestaat volgens een Duitse studie het gevaar dat de Betuwelijn suboptimaal benut wordt door de beperkte mogelijkheden het Duitse spoornet overdag te gebruiken.²⁰ Volgens weer een andere studie zal 52% van de spoorvracht gehinderd worden door de *Nachtsprung* en een vertraging van een dag oplopen.²¹ De *Nachtsprung* zou derhalve de tijds-winst geheel kunnen opslokken die ten opzichte van de binnenvaart geboekt zou kunnen worden. Door de *Nachtsprung* zal bovendien extra opstelspoor van tientallen kilometers lengte nodig zijn bij de Maasvlakte, Valburg of bij de grens met Duitsland. Daarbij is dan nog geen rekening gehouden met knelpunten op het Duitse spoornet die vooral voorbij Keulen te verwachten zijn.

18. Nederlandse Spoorwegen, *Startnotitie voor de milieu-effectrapportage van de achterlandverbinding Rotterdam-Duitsland voor het goederenvervoer per spoor. Betuweroute*, Utrecht, december 1990.
19. In de *Inleiding tot de tracédeurapporten 'Betuweroute'* (april 1992) schrijft de NS bijvoorbeeld op blz. 9: 'Het tracé van de spoorlijn wordt zodanig ontworpen dat een snelheid van 120 km/u mogelijk is'. Bij geluidsberekeningen is steeds de snelheid van 100 km per uur als uitgangspunt genomen (Idem, blz. 93 en 143).
20. G.-D. Jansen, J. Grüner, 'Twente-Mittelland-Waterway & Betuwe-Railway-Line', in: *The Implementation of European Transport Projects; Strategies and Policies*. Deliverable [R(3)], Technical Case Studies', The Interdisciplinary Centre for Comparative Research in the Social Sciences (project coordinator), Wenen, maart 1998, blz. 38.
21. J.M.W. Dings, *De binnenvaart als Betuwelijn-alternatief?*, Delft, TUDelft, vakgroep transporttechnologie, 1993. Afstudeerscriptie nr. 92.3.TT.3067, blz. 44.

3.2. 'Binnenvaart kan geen droge bestemmingen bereiken'

'Droge bestemmingen' bestaan niet. Het onderscheid tussen 'droog' en 'nat' is erg relatief. Of schepen wel of geen 'droge bestemmingen' bereiken is niet van doorslaggevend belang voor verladers. Het gaat om het 'bestemmingsgebied' dat door de binnenvaart bediend kan worden. Daarbij is vrijwel altijd overslag nodig. Een schip vaart van de Maasvlakte naar een Duitse Rijnhaven en daar wordt de lading overgeslagen op een andere modaliteit (vrachtauto of trein). Treinen die de Betuwelijn gebruiken, hebben, net als binnenvaartschepen, ook vrijwel altijd te maken met natransport, omdat zelden rechtstreeks bij de klant geleverd kan worden. Weinig bedrijven hebben tegenwoordig nog een eigen spooraansluiting. Men moet daarvoor ook een relatief hoog jaarlijks vast bedrag aan de NS betalen. Met andere woorden, bij zowel transport over water als over spoor is vrijwel altijd overslag nodig op vrachtauto's om de klant te bereiken. Beide vervoerswijzen zijn voor het laatste stuk afhankelijk van vrachtvervoer over de weg.

De tankvaart is hierop voor de binnenvaart een gunstige uitzondering. De binnenvaart vervoert chemicaliën en natte bulk, maar vrijwel altijd zonder voor- of natransport. Zij maken gebruik van directe aansluitingen met pijpleidingen naar afnemers of leveranciers. In dit marktsegment heeft de trein nu juist wel vaker met kostbaar en lastig voor- en natransport te maken. Zo is het niet eens verbazingwekkend om in een recent nummer van het tijdschrift van Shell te lezen dat Shell Chemicals, een van de grotere verladers in Nederland, 'de binnenvaart als de meest onderschatte transportmogelijkheid ziet en dat zij voor haar productstromen geen voordeel ziet in de Betuwe-spoorlijn'.²²

Van belang is het bereik per modaliteit. Om het spoorvervoer en de binnenvaart te vergelijken moet men uitgaan van het *break-even point* of omslagpunt dat het gebied definieert dat de verlader met intermodaal transport kan bedienen. Een omslagpunt is het punt waarop verschillende combinaties (water/weg en spoor/weg) precies even aantrekkelijk zijn voor de verlader. Om zo'n punt te definiëren moet rekening worden gehouden met de totale transportkosten van deur naar deur, en met relevante zaken als betrouwbaarheid en service van lokale transportondernemers. De *break-even points* bepalen een 'natuurlijke markt' voor elke modaliteit. De vraag is dan wat de natuurlijke markt voor de binnenvaart is, gerekend vanaf 'natte' bestemmingen, dat zijn de havens die deze schepen kunnen aandoen en die tot ver in het Duitse achterland liggen.

22. *ShellVenster*, september-oktober 1999, blz. 21. Dit bedrijf werd nu juist lange tijd beschouwd als een van de meest belanghebbende bedrijven bij de Betuwelijn. Zo staat de aangehaalde uitspraak van Eric van der Werff, distributiemanager van Shell Chemicals, haaks op de conclusie van het recente proefschrift van sociaal-geograaf Bart Kuipers, *Flexibiliteit in de Rotterdamse havenregio*, Delft 1999. Hij onderzocht zestien chemiebedrijven en hun toeleveranciers, waaronder Shell Chemie, en concludeerde dat de Betuwelijn noodzakelijk is (zonder daar overigens de conclusie aan te verbinden dat die bedrijven dan maar moeten meebetalen aan de Betuwelijn).

Er ontstaan de laatste jaren allerlei netwerken van containerlijndiensten in de binnenvaart. Onder leiding van de Nederlandse Particuliere Rijnvaart Centrale (NPRC) is Waterbox (meer samenwerking tussen operators en gericht op de continentale stromen) gestart. Eind 1999 wordt door Combined Container Services begonnen met de Rhine Combi Link.²³ De scheepvaart tot aan Duisburg is goedkoop omdat het om 'dikke stromen' gaat. Tussen Rotterdam en Duisburg wordt met shuttles, dus volgens vaste dienstregeling, gevaren. In Duisburg worden de goederen van de uit de zeehavens komende schepen op de trein gezet of van de trein gehaald voor transport in de tegenovergestelde richting.

Er bestaat al lang Rijnvervoer tussen Basel en Rotterdam met overslag op het spoor. Nu komen ook shuttlediensten op dit traject in beeld. In 1999 gaat *Aqua Rail Transit* van start. Dit is een samenwerkingsverband van binnenvaart- en spoorbedrijven dat containers van Antwerpen, Rotterdam en Amsterdam (de ARA-havens) per schip naar Bazel wil brengen, en vandaar per trein over de Alpen naar Noord-Italië.²⁴ Volgens minister Netelenbos bestaan dergelijke verbindingen niet. In februari 1999 zei ze 'Het water een alternatief? De Jowischepen kunnen niet over de Alpen heen. Dat klinkt flauw, maar is echt zo.'²⁵ Nog voordat er treinen over de Betuwelijn rijden is er al concurrentie op het traject 'over de Alpen', een van de lange afstandsbestemmingen (Milaan) waarvoor de Betuwelijn bedoeld was. Die markt kan bediend worden door de binnenvaart in combinatie met, in dit geval, het spoor, en is Europees gezien in feite een schoolvoorbeeld van het *modal-shift* beleid.

3.3. 'Binnenvaart vergt extra overslag en is daarom duurder'

De sterke marktpositie van de binnenvaart is te danken aan een relatief lage vervoersprijs per tonkilometer. De overslag van de ene modaliteit op de andere, soms rechtstreeks, maar meestal met als tussenstap een tijdelijke opslag op een kade, is echter een naar verhouding kostbaar onderdeel van vervoer over water. Als argument tegen de binnenvaart als alternatief voor het spoor is vaak naar voren gebracht dat vervoer per schip 'een extra handeling/overslag' met zich meebrengt die de transportkosten verhoogt en daardoor de verladerskeuze ten nadele van de binnenvaart beïnvloedt.²⁶ Deze redenering is slechts ten dele waar. De marktontwikkelingen in het vervoer over water laten zien dat ver-

23. Partijen zijn CCS, Rhine Waal Terminal, Rotra (trailerverhuur), Hanno en de private spoorvervoerder Bahn Gesellschaft Walthof AG.

24. *Schuttevaer*, 20 maart 1999. Partners in Aqua Rail Transit zijn onder meer Penta Container Line (SRN Alpina, CFNR, Natural Van Dam, Danser Container Line), de Zwitserse spoorwegonderneming BLS en spoorterminals in Italië.

25. Minister Netelenbos geciteerd door het *Rotterdams Dagblad*, 5 februari 1999.

26. Vgl. bijvoorbeeld Commissie Betuweroute, *Rapport*, Den Haag, 23 januari 1995, blz. 52.

laders eventueel kosten van ‘extra overslag’ verrekenen of compenseren met steeds lagere vervoerstarieven.

Wanneer vanuit een zeehaven goederen per trein of per schip worden vervoerd naar een punt in het achterland, dan is in beide gevallen slechts één keer overslag nodig, namelijk op een vrachtauto voor het laatste stukje naar de klant. Er is wel sprake van extra overslag wanneer goederen in dat achterland op het spoor worden gezet (of van het spoor op een schip voor het vervoer richting de zeehaven).

Het argument van ‘extra overslag’ houdt verder geen rekening met de mogelijkheid van rechtstreekse overslag van zeeschepen op binnenvaartschepen. Zoals dat in Antwerpen gebeurt. Nu worden op de Maasvlakte bij ECT containers eerst uitgeladen, op de kade gezet, enkele honderden meters verplaatst en pas dan overgeslagen op een binnenvaartschip of coaster. Dat zijn vele handelingen. Veel winst is te boeken wanneer in één keer wordt overgeslagen op hetzij een ander schip, hetzij een combi-road achtigstelsysteem, onbemande elektrisch geleide voertuigen die rechtstreeks naar een overslagpunt in het achterland rijden (vergelijk paragraaf 4.6). Ondanks jarenlange bezwaren zijn de terminals in Rotterdam nog altijd ‘binnenvaart-onvriendelijk’ ingericht.²⁷ Er is een overleg gestart tussen het Gemeentelijk Havenbedrijf Rotterdam, de havenwethouder en de binnenvaartorganisaties om daar een einde aan te maken.

3.4. ‘Binnenvaart en Betuwelijn bedienen overwegend verschillende markten’

Pas laat in de discussie werd door het ministerie naar voren gebracht dat de binnenvaart en de Betuwelijn verschillende markten zouden bedienen. In de zomer van 1998 stelden kamerleden van GroenLinks de volgende vraag aan minister Netelenbos van Verkeer en Waterstaat: ‘Kunt u nadere informatie geven over de ontwikkelingen in de binnenvaart als concurrent van de spoorlijn’.²⁸ Het antwoord luidde: ‘Hoewel er sprake is van concurrentie tussen spoor- en binnenvaart op enkele deelmarkten, zijn beide modaliteiten vooral complementair ten opzichte van elkaar. We zien dit bijvoorbeeld aan de groei van het containervervoer per spoor naar havens langs de Rijn, naar Antwerpen en naar Born.’ In dit antwoord stelt de minister dat er slechts enkele deelmarkten zijn waarop de binnenvaart met het spoor concurreert.

27. Een container vanuit een zeeschip in een binnenschip zetten is in Rotterdam dertig tot vijftig gulden duurder dan op een vrachtauto (*NRC-Handelsblad*, 16 november 1993).

28. De Tweedekamerleden Halsema en Van der Steenhoven (GroenLinks) stelden de minister van V&W op 4 augustus acht vragen over de Betuweroute naar aanleiding van een uitzending van Nova van 25 juli 1998. Het antwoord van de minister daarop kwam op 27 augustus 1998 (DGG/S/SR/98005665).

De binnenvaart concurreert echter op vrijwel alle markten met het spoor (te weten: zware bulk goederen met weinig toegevoegde waarde, chemicaliën en containers). In feite zou het voor de Betuwelijn gedachte vervoersvolume zelfs voor 25 miljoen ton ten koste gaan van de binnenvaart (vgl. Tabel 1 in paragraaf 6.1). De opmerking dat beide modaliteiten complementair zouden zijn, is gebaseerd op theoretische aannames (gehanteerd door de Commissie-Hermans), maar nauwelijks op de vervoerspraktijk. Verladers krijgen met de Betuwelijn op deze vervoersmarkten de gelegenheid vervoersopties nog beter tegen elkaar uit te spelen. Dit leidt tot lagere transporttarieven en dus tot een verhoogd risico dat op de Betuwelijn kostendekkende vrachttarieven mogelijk zijn.

De Betuwelijn en de binnenvaart bedienen overwegend dezelfde markten. Dit impliceert dat de Betuwelijn eerder concurreert met de binnenvaart dan met het wegvervoer. In het rapport van Knight Wendling uit 1992 staat bijvoorbeeld dat 'de doorvoer van containers (...) een gebied [is] waar de belangen en mogelijkheden van spoorvervoer en binnenvaart in principe gelijk lopen. De binnenvaart is in deze groeisectoren dus een substituut voor de Betuweroute'.²⁹

De hier beschreven argumenten tegen het binnenvaart-alternatief, zijn echter niet de enige die in het debat een rol hebben. Er zijn ook argumenten die pleiten voor de binnenvaart, maar die in het debat vrijwel geheel genegeerd zijn.

29. Knight Wendling Consulting BV, *Macro economische en maatschappelijke kosten-baten analyse van de Betuweroute*, september 1992. Eindrapport, blz. 25.

HOOFDSTUK IV NIET GEMAAKTE VERGELIJKINGEN TUSSEN BINNEN- VAARTSCHIP EN SPOOR

De binnenvaart werd in de publieke opinie pas in een relatief laat stadium als alternatief voor de Betuwelijn aangedragen, namelijk nadat het spoortracé al getekend was. De Betuwelijn is daardoor niet of niet goed vergeleken op diverse criteria met het alternatief dat de binnenvaart is of kan zijn. Eerst werd de basale vraag, met welke modaliteit, spoor of binnenvaart, de meeste maatschappelijke winst te behalen zou zijn, niet beantwoord. Vervolgens werd de Betuwelijn aangeprezen na vergelijking met andere, minder aantrekkelijke spooralternatieven. Hierbij werden dan ook nog eens door deskundigen gewraakte waarden of meetmethoden gebruikt die in het voordeel werkten van de gewenste uitkomst (het voorkeurstracé voor de Betuwelijn).

Eerst wordt in dit hoofdstuk nagegaan hoe de Milieu-effectrapportage (MER) over de Betuwelijn verlopen is. Een milieu-effectrapport is immers 'een openbaar document waarin van de voorgenomen activiteit [bijvoorbeeld aanleg van de Betuwelijn] en van redelijkerwijs in beschouwing te nemen alternatieven [vervoer over water] de te verwachten gevolgen voor het milieu in hun onderlinge samenhang op systematische en zo objectief mogelijke wijze worden beschreven'.³⁰ Daarna wordt in dit hoofdstuk ingegaan op de volgende afzonderlijke criteria: veiligheid; geluid; maatschappelijke kosten; ruimtebeslag en directe overslag van zeeschepen op binnenvaartschepen.

4.1. De Milieu-effectrapportage (MER)

Om tot aanleg van de Betuwelijn over te kunnen gaan, moet de overheid het tracé vaststellen. Het besluit tot het vaststellen van een tracé is MER-plichtig. Er is dus een advies geweest van de Commissie-MER met betrekking tot de milieu-effecten van de Betuwelijn. In de MER had, in overstemming met de wet, ook naar alternatieven voor de Betuwelijn gekeken moeten worden en bijvoorbeeld de afweging tussen spoor en binnenvaart, andere spooropties (waaronder ook IJzeren Rijn en benuttingsmaatregelen, zie hoofdstuk 9) moeten worden gemaakt. Dit is echter nagelaten.

Een grootschalig infrastructuurproject als de Betuwelijn is in tal van opzichten ingrijpend. Er zijn milieu-effecten als emissies, geluid, trillingen, risico's, aantasting van landschappelijke waarden en natuur. Er zijn ook sociale gevolgen. Woningen worden gesloopt, gronden worden heringericht, buurtschappen worden in tweeën gesplitst. Er is veel nieuwe kruisende infrastructuur nodig en er ontstaat barrièrewerking door plaatsing van geluidschermen. En er zijn economische effecten, zoals winst of verlies van exploitatie en kosten van aanleg en onderhoud, of aantasting van bestaande economische activiteiten, zoals terugloop van toerisme in de Betuwe.

30. Memorie van Toelichting bij het wetsontwerp MER. Tweede Kamer, vergaderjaar 1980-1981, 16814, nr. 3, blz. 11.

Vanwege al deze effecten of gevolgen mag worden verwacht dat nut en noodzaak overtuigend worden aangetoond en dat de vergelijking wordt gemaakt met alternatieven. De Nederlandse Spoorwegen hebben als initiatiefnemer eerst een *Startnotitie* opgesteld voor de Betuwelijn en in december 1990 aangeboden aan het bevoegd gezag (de minister van Verkeer en Waterstaat).³¹ Daarin staat aangegeven welk nieuw spoortracé volgens de NS geschikt is. In maart 1991 gaf de Commissie-MER haar advies voor de richtlijnen voor de inhoud van de MER.³² Hierin stelt de commissie dat ‘het project niet kan worden beperkt tot de ontwikkeling en vaststelling van een voorkeustracé. Ook de maatschappelijke wenselijkheid en rentabiliteit dienen te worden afgewogen tegen de mogelijke nadelige effecten voor de natuur, het landschap en het milieu. Daarbij dienen ook autonome ontwikkelingen in andere vervoerssectoren dan per spoor en mogelijke combinaties daarvan te worden betrokken’.

Op 14 mei 1991 stelt minister Maij-Weggen de definitieve richtlijnen vast.³³ In de richtlijnen worden eerst twee analyses genoemd die uitgevoerd moeten worden: ‘Is het bedrijfseconomisch voor vervoerders/verladers zinnig om over te stappen op het spoor (ontwikkeling kostprijsverhoudingen, kwaliteit dienstverlening en vervoerszekerheid)?’ en ‘In hoeverre is het maatschappelijk gezien zinvol de uitbreiding van het goederenvervoer per spoor te laten plaatsvinden in plaats van deels per schip of per vrachtauto of combinaties daarvan?’³⁴ Na de ‘probleemstelling op (inter)nationaal niveau’, waarin de twee uit te voeren analyses genoemd staan, gaan de richtlijnen over tot ‘probleemstelling op tracékeuze niveau’. Daarbij dient het accent te liggen op het ‘meest milieu-vriendelijke alternatief’. Dat is dan geen alternatief meer voor spoorvervoer, maar voor een van de ‘diverse tracévarianten’.³⁵

Onder verantwoordelijkheid van de NS wordt vervolgens in samenwerking met het Directoraat-Generaal voor het Goederenvervoer van het ministerie van Verkeer en Waterstaat een definitieve MER opgesteld die als onderbouwing dient van het principebesluit over de aanleg, vast te leggen in de Planologische Kernbeslissing (PKB). Daarin worden de twee gevraagde analyses uit de ‘probleemstelling op internationaal niveau’ echter niet teruggevonden. De minister heeft daarmee niet het advies van de Commissie-MER opgevolgd. Het begrip

31. Nederlandse Spoorwegen, *Startnotitie voor de milieu-effectrapportage van de achterlandverbinding Rotterdam-Duitsland voor het goederenvervoer per spoor. Betuweroute*, Utrecht, december 1990.

32. Commissie-MER, *Advies voor richtlijnen voor de inhoud van het milieu-effectrapport achterlandverbinding Rotterdam-Duitsland voor het goederenvervoer per spoor*, Utrecht 26 maart 1991 (o.v.v. ir. J. van Dixhoorn).

33. Minister van Verkeer en Waterstaat, *Richtlijnen milieu-effectrapport als onderdeel van de studie naar de achterlandverbinding Rotterdam-Duitsland voor het goederenvervoer per spoor*, (vastgesteld door de Minister van Verkeer en Waterstaat overeenkomstig artikel 41o eerste lid Wet Algemene Bepalingen milieu hygiëne), Den Haag, 14 mei 1991.

34. Idem, blz. 2.

35. Idem, blz. 8 en 9.

‘meest milieuvriendelijk’ wordt ingevuld als ‘meest milieuvriendelijke tracé-deelvarianten in combinatie met nadere milieubescherpende maatregelen’.³⁶

De MER-Betuweroute verschijnt in april 1992 als *Projectnota Betuweroute*, onderdeel van de eerste fase van de Planologische Kernbeslissing.³⁷ Daarin wordt gesteld dat ‘door middel van realisering van de Betuweroute een bijdrage geleverd wordt aan’:

- de verdere ontwikkeling van de mainport Rotterdam;
- het restrictieve beleid ten aanzien van het vrachtvervoer over de weg, dat in een aantal Europese landen in toenemende mate te constateren valt;
- het nationale verkeer- en vervoerbeleid door beperking van de groei van het vrachtvervoer over de weg;
- de realisering van het nationale milieubeleid, doordat de groei van het vrachtverkeer over de weg zo klein mogelijk kan blijven. Daarmee wordt een bijdrage geleverd aan de reductie-doelstellingen voor het vrachtvervoer zoals geformuleerd in het NMP [Nationaal Milieubeleidsplan].³⁸

De Commissie-MER is het duidelijk niet eens met de gang van zaken. Zij concludeert in een ‘ten geleide’ behorend bij het *Toetsingsadvies MER Betuweroute* dat in de MER-Betuweroute ‘de (bedrijfs- en sociaal)economische onderbouwing (rentabiliteit, exploitatiekosten) van de noodzaak dan wel wenselijkheid van de voorgenomen activiteit niet voldoende [wordt] gegeven’. Zij heeft het over door de initiatiefnemer ‘weggeschreven alternatieven’ en neemt aan ‘dat ten behoeve van de integrale besluitvorming separaat alsnog een overtuigende nadere (sociaal- en micro-) economische onderbouwing tot stand komt van de Betuweroute en het containeruitwisselingspunt (CUP)’.³⁹ De commissie beperkt zich vervolgens tot de milieu-aspecten van het voorge-

36. Nederlandse Spoorwegen, ‘Betuweroute’. *Samenvatting Tracé-onderzoek en Milieu-effectrapportage*, Utrecht april 1992, blz. 28. Illustratief voor de gang van zaken is ook het volgende citaat op dezelfde blz: ‘Het begrip “meest milieuvriendelijk” kan op verschillende manieren worden geïnterpreteerd. Vanuit de mens bezien zal het meest milieuvriendelijk alternatief woongebieden zoveel mogelijk vermijden. Vanuit natuur en landschap bezien dient het meest milieuvriendelijk alternatief daarentegen zoveel mogelijk gebieden met natuur- en landschapswaarden te ontzien. Hierdoor zal het meest milieuvriendelijk tracé op een aantal plaatsen juist door woongebieden gaan. Volgens de richtlijnen dient het accent voor het meest milieuvriendelijk alternatief echter te liggen op een tracé waardoor zo min mogelijk nieuwe doorsnijdingen ontstaan’.
37. Nederlandse Spoorwegen, *Projectnota Betuweroute*, april 1992. Deel A: ‘De Betuweroute in internationaal perspectief, een strategische onderbouwing’. Deel B: ‘Tracé-onderzoek en Milieu-effectrapportage’.
38. Deel A, blz. 5.
39. In dit ‘ten geleide’ staat verder dat de ‘maatschappelijke, (macro-) economische, strategische onderbouwing van de Betuweroute (deel A) nog niet voldoende houvast biedt om in het kader van m.e.r. als voldoende motivering te dienen voor de noodzaak van de nieuwe, uiterst kostbare en sterk ruimte- en milieuingrijpende voorziening’.

stelde spoortracé.⁴⁰ Ook in de aanbiedingsbrief bij dit *Toetsingsadvies* wordt geprotesteerd.⁴¹

De Commissie-MER heeft de plannen goedgekeurd met de nadrukkelijke wens dat er alsnog een nut-en-noodzaak-discussie gevoerd zou worden. Die discussie is vervolgens nooit gevoerd. Opnieuw legden de ministers aan wie dit advies gericht was, het bevoegd gezag, het MER-advies naast zich neer.⁴² Daarbij komt dat de door de minister opgestelde richtlijnen voor de MER enerzijds vaag en onduidelijk zijn en anderzijds niet of onvoldoende werden opgevolgd in de MER. De Boer, verbonden aan de TUDelft, schreef in augustus 1992 een studie over de Betuwelijn in opdracht van zeven Zuidhollandse gemeenten. Hij concludeerde: ‘[De economische onderbouwing in deel A van de Projectnota], opgesteld door het Ministerie voldoet als onderbouwing volstrekt niet aan de richtlijnen, opgesteld door de Minister zelf’.⁴³

In november 1994 volgt een aanvullend MER-advies.⁴⁴ Deze Commissie-MER heeft de fundamentele afweging tussen alternatieven en de maatschappelijke wenselijkheid van aanleg van de Betuwelijn niet meer aan de orde gesteld. In dit advies staat dat de commissie niet verder ingaat op ‘de vraag naar het belang van aanleg van de Betuweroute, omdat dat buiten de reikwijdte van dit advies valt’.⁴⁵

De MER heeft niet bijgedragen aan een milieuvriendelijker besluit omdat alleen beoordeeld werd op traject- en niet op projectniveau. Er werd niet beoordeeld op de kernvraag of het aangedragen spooralternatief, het voorkeustracé van de Nederlandse Spoorwegen, een zinvolle investering was. Nut en noodzaak van de Betuwelijn zijn niet getoetst en niet-spooralternatieven zijn feitelijk buiten beschouwing gelaten. Wel wordt opmerkelijk veel aandacht gegeven aan het nul-alternatief. Het niet aanleggen van de Betuwelijn zou grote

40. Commissie-MER, *Toetsingsadvies over de inhoud van het milieu-effectrapport Betuweroute*, Utrecht, 10 december 1992 (o.v.v. ir. J. Dixhoorn).

41. Brief van J. van Dixhoorn, voorzitter van de werkgroep MER Betuweroute aan de ministers van Verkeer en Waterstaat en Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, Utrecht, 10 december 1992 (kenmerk U1670-92/Sf/yh/330-373).

42. Daarmee heeft het bevoegd gezag dus welbewust het risico aanvaard dat een minder milieuvriendelijk besluit dan mogelijk of wenselijk was, genomen kon worden. Deze gang van zaken kan verklaard worden uit het feit dat initiatiefnemer en bevoegd gezag dezelfde rechtspersoon zijn (de Rijksoverheid). De overheid kan en mag aanbevelingen van een MER naast zich neerleggen. Zij zal dat eerder doen naarmate een eigen initiatief of beleidsvoornemen getorpedeerd dreigt te worden.

43. E. de Boer, *Betuweroute Milieuvriendelijk goederenvervoer omgevingsvrijdijnd gepland? Een studie van de Projectnota/MER en voorstellen voor verbetering gedaan in opdracht van zeven Zuidhollandse gemeenten*, TUDelft (Vakgroep Planning, Ontwerpen en Organisatie), Delft, augustus 1992, blz. 23. In Bijlage 1 is de Projectnota/MER Betuweroute (Deel A) getoetst aan de Richtlijnen MER van mei 1991.

44. Commissie-MER, *Advies over de Aanvulling op het milieu-effectrapport Betuweroute behorend bij het Voorontwerp-Tracébesluit*, Utrecht, 28 november 1994. Ditmaal stond de werkgroep MER-Betuweroute onder voorzitterschap van Ir. P. van Duursen, oud president-directeur van Shell Nederland.

45. I dem, blz. 2.

schade brengen aan zowel de positie van de Rotterdamse haven als die van NS Goederen. Een afweging tussen de Betuwelijn of de binnenvaart zou antwoord hebben gegeven op de vraag welke van de twee de meeste maatschappelijke winst zou opleveren en of de Betuwelijn in die zin een verantwoord besluit genoemd kan worden.

Er is nooit een MER-studie verschenen van het project-Betuwelijn in de zin van de *Overeenkomst van Warnemünde* (vgl. paragraaf 6.5).⁴⁶ Dat wil zeggen een spoorlijn die loopt van de Maasvlakte naar Zevenaar en die aftakkingen heeft naar Oldenzaal (de Noordtak) en naar Venlo (de Zuidtak). Telkens wordt slechts een deel van het gehele tracé (Betuwelijn of A15-lijn, Noordtak, Zuidtak) aan afzonderlijke MER-procedures onderworpen. De latere MERs gaan niet meer over de basale afweging (spoor of binnenvaart, bijvoorbeeld Noordtak of een nieuwe waterverbinding als het Twente-Mittellandkanaal), maar over de vraag naar de 'meest milieuvriendelijke spoorvariant'. De afweging is die tussen verschillende tracés en gebruik van bestaand spoor. Met de invulling van het begrip 'meest milieuvriendelijk' wordt daarnaast volgens een kritische waarnemer in feite de hand gelicht.

'De inhoud van het rapport [de MER voor de Noordtak] is ondeugdelijk, staat vol met absurditeiten, slordigheden, en subjectieve gegevens die als objectieve feiten worden gepresenteerd. De ecologische effecten kunnen als voorbeeld dienen. De lijn gaat door natuurgebieden. Daarbij wordt onderscheid gemaakt naar de natuurwaarde van gebieden. Het gaat om gebieden met waardevolle natuur, EHS-gebieden (behorend tot Ecologische hoofdstructuur), gebieden met een hoge actuele natuurwaarde en gebieden met een zeer hoge actuele natuurwaarde. Zeer precies wordt per gebied aangegeven hoeveel ruimte de lijn in zal nemen. Maar dan komt het. Waar dit in een normaal onderzoek aparte effecten zijn die, als ze al gewogen kunnen worden, toch van een verschillend belang zijn, wordt in deze Mer zonder argumentatie gesteld dat er 'verder geen onderscheid hoeft te worden gemaakt in de zwaarte van de gewichten'. Ofte wel: de effecten voor de verschillende gebieden worden zonder meer bij elkaar opgeteld. (...) lage natuurwaarde, hoge waarde of zeer hoge waarde van het gebied, het maakt allemaal niets uit. We tellen alle kilometers gewoon bij elkaar op. Daarmee wordt ook duidelijk waarom de goedkoopste route de meest milieuvriendelijke is. De lijn doorsnijdt een aantal natuurgebieden. De onderzoekers hanteren ook daarbij een vreemde argumentatie. Het effect van doorsnijding is belangrijker wanneer het gebied kleiner is. Als het gebied groter is dan vijftig hectare telt de doorsnijding helemaal niet mee. Ik zou die lijn op basis van deze argumentatie dwars door het nationaal park de Hoge

46. De Overeenkomst van Warnemünde (31 augustus 1999) werd opgenomen als bijlage 8 van PKB-Betuweroute, deel 3.

Veluwe aanleggen, want dat is het grootste natuurgebied dat we hebben en het effect op het natuurgebied is dan nul komma nul. Het is duidelijk dat een dergelijke argumentatie absurd is. (...) Ten slotte de vergelijking van de alternatieve tracé's. Het voorkeurstraject behoort tot de alternatieven met de meeste milieu-effecten ten aanzien van ruimtelijke functie en de geluidshinder, rekening houdend met autonome ontwikkelingen. Op de meeste criteria scoren de alternatieven waarin het vervoer over bestaand spoor plaatsvindt het best. Toch is het mogelijk gebleken tot de conclusie te komen dat het voorkeursracé de minste milieu-effecten heeft. De uitkomst, dat de goedkoopste lijn ook de meest milieuvriendelijke is, kon alleen worden getrokken, omdat alles in het werk is gezet om tot die uitkomst te komen. Zo zijn de alternatieven over bestaand spoor bij voorbaat uit de uiteindelijke analyse verwijderd.⁴⁷

De Boer kwam in 1992 tot de volgende conclusie: 'de keuze [van een nieuwe goederenlijn] is een zuiver politieke, gebaseerd op waarden en geenszins op feiten. De onderbouwing [in de MER] is uitgesproken zwak.'⁴⁸ Doordat de MER-richtlijnen worden vastgesteld door het bevoegd gezag, in casu het ministerie van Verkeer en Waterstaat, ligt het voor de hand dat de richtlijnen nauw aansluiten op datgene wat het ministerie en de NS tevoren al als wenselijk oordeelden. Dat verklaart dat ook andere alternatieven, zoals ondergrondse aanleg, bij voorbaat kansloos waren.⁴⁹ Een tweede verklaring voor het politieke karakter van de MER is gelegen in het feit dat de wetgever zich nauwelijks bekommerd heeft over de inhoud van MERs, maar vrijwel uitsluitend over de te

47. Dr. M. de Vries, 'Onderzoekers bij Betuwelijn in rol van politici', *Trouw*, 4 februari 1999. De bestuurskundige De Vries van de Vrije Universiteit hekelt hierin de MER-rapportage over de Noord-Oostelijke Verbinding. In een televisieprogramma sprak hij in dit verband over de 'rapporten-democratie', dat wil zeggen dat het voorstel dat in veel rapporten (vaak omvangrijk en fraai uitgevoerd) gepropageerd wordt, ook de meeste kans maakt op politieke steun. Dit soort rapporten dient dan primair als legitimering van gewenste besluiten, aldus De Vries. In plaats dat de milieu-effecten goed worden bestudeerd en vastgelegd, verwordt de verplichte MER-procedure op deze manier tot een onoverzichtelijke hoeveelheid van gegevens waar niemand meer iets aan heeft, afgezien van de opdrachtgever/initiatiefnemer. Deze kan de verslagen gebruiken om gewenst beleid te legitimeren. Over de werkelijke milieu-effecten wordt de lezer niet veel wijzer (VPRO-uitzending van *Lopende Zaken*, 31 januari 1999).
48. E. de Boer, *Betuwelijn Milieuvriendelijk goederenvervoer omgevingsvrijdijnd gepland? Een studie van de Projectnota/MER en voorstellen voor verbetering gedaan in opdracht van zeven Zuidhollandse gemeenten*, TUDelft (Vakgroep Planning, Ontwerpen en Organisatie), Delft, augustus 1992, blz. 32.
49. Ir. W. Leeuwenburgh, toenmalig hoofd van de onderafdeling Ordening, Ontwerp en Voorzieningen Rijkswegen bij de hoofddirectie van Rijkswaterstaat, had op persoonlijke titel in *Mobiliteitsschrift*, het huisblad van de Stichting Weg, in het februarinummer van 1992, blz. 11-14, een artikel over 'Ondergrondse bouwen' gepubliceerd en daarin geconcludeerd dat ondergrondse aanleg van de Betuwelijn financieel haalbaar was: 'De enige conclusie voor de Betuwespoorlijn kan dan ook slechts zijn dat, uitgaande van de door regering en parlement aanwezig geachte noodzaak, deze ondergronds kan en moet worden aangelegd'. Kort daarop kreeg Leeuwenburgh van de minister een spreekverbod opgelegd en stelde het ministerie dat ondergrondse aanleg 'absoluut niet aan de orde was'. Ook de NS reageerde afwijzend. De toenmalige president-directeur, Ploeger, zei 'Wij laten ons niet onder de grond pesten', terwijl binnen een week na die uitspraak de studieafdeling van de NS met een plan kwam voor een ondergronds ringvormige hogesnelheidstrein voor passagiersvervoer tussen Rotterdam, Utrecht, Amsterdam en Den Haag.

volgen procedure. In de praktijk betekent dit dat de opsteller (initiatiefnemer) van de MER het voorkeursalternatief positief kan waarderen. In een onderzoek waarin MERs onderling vergeleken werden, werd onder andere een grote mate van willekeur in de afweging van alternatieven, het interpreteren en waarderen van gegevens, en de selectie van criteria geconstateerd.⁵⁰

De MER voor de Betuwelijn werd opgesteld door Grontmij-De Weger in opdracht van de Nederlandse Spoorwegen. Het gaat hier om de op 25 mei 1989 opgerichte vennootschap onder firma welke onder die naam bij de Rotterdamse Kamer van Koophand staat ingeschreven als een ingenieursbureau voor infrastructurele projecten. Dit bureau had en heeft grote belangen bij het verwerven van orders die met de aanleg van de Betuwelijn gemoeid zijn. In het jaarverslag 1990 van de Grontmij staat: ‘de opdracht van de Nederlandse Spoorwegen tot uitbreiding van de Betuweroute (...) geeft aan de combinatie Grontmij-De Weger voor een reeks van jaren uitzicht op een aanzienlijk werkvolume.’⁵¹ De NS tekende 11 september 1991 het contract voor de opdracht van het Tracé-onderzoek (ontwerp van de lijn) en de MER. Enkele maanden later lag het tracé al vrijwel vast. Met het oog op de vele werkzaamheden voor het meetwerk werd in 1992 door Grontmij een nieuwe b.v. opgericht, de GEO-groep. Medewerkers van dat bureau waren in april 1992 al op de hoogte waar het tracé zou komen en waren toen het uitkopen en schadeloos stellen van grondeigenaren aan het voorbereiden.⁵² Het kabinet moest toen nog zijn voorkeur bepalen en de wettelijk voorgeschreven inspraakronde zou pas in de zomer van 1992 beginnen.

De activiteiten bleven niet zonder resultaat. In het *Jaarverslag 1997* schrijft Grontmij: ‘Bij de Betuweroute zijn de voorbereidende werkzaamheden zoals vergunningaanvragen, onteigeningen, aanpassingen van bestemmingsplannen en dergelijke goeddeels afgerond. Het definitief ontwerp voor de baan is gereed: de eerste aanbesteding – het grote kunstwerk Sophiatunnel – is succesvol verlopen. Grontmij-De Weger werkt met circa 300 medewerkers aan de verdere detaillering en de bestekken’. En in het *Jaarverslag 1998*: ‘De Betuweroute is inmiddels in de realisatiefase gekomen. Onze rol zal in dat project verschuiven in de richting van uitvoeringsengineering, directievoering en toezicht.’

Wanneer het opstellen van de MER, in één adem met het vastleggen van een voorkeursracé, aan een ingenieursbureau wordt gegund dat belang heeft bij continuïteit van werk en vervolgoopdrachten, dan ligt hierin een belangrijke verklaring voor het feit dat in deze MER niet serieus naar alternatieven op pro-

50. Th.W. de Valk en M.S. de Vries, ‘Criteria voor milieu-effectrapporten’, *Beleidswetenschap* 1994/3, blz. 274-304.

51. Grontmij, *Jaarverslag 1990*, blz. 14.

52. *NRC-Handelsblad*, 23 juli 1993.

jectniveau is gekeken en dat de richtlijnen voor de MER niet of onvoldoende zijn opgevolgd. Aan verbetering van de binnenvaart valt immers lang zo veel niet te verdienen als aan het omploegen en herinrichten van een strook grond dwars door Nederland.⁵³ Het contract van 11 september 1991 gaat echter veel verder dan de opdracht tot het opstellen van de MER en Trajectnota. In de 'Raamovereenkomst' van tien pagina's staan ook al vervolgwerkzaamheden globaal beschreven als directievoering en het houden van toezicht op de uitvoering. De 'sterke positie' van Grontmij-De Weger zou daar wel eens meer kunnen samenhangen.⁵⁴

4.2. Veiligheid van binnenvaart is gunstiger

Op 21 mei 1999 liep bij Etten-Leur een twintigtal wagons van een lege goederentrein uit de rails. Enkele wagons kwamen terecht in tuinen, andere op de naastliggende rails. Gelukkig raakte niemand gewond. De oorzaak van de ontsporing is onbekend. Op de Betuwelijn zullen volle goederentreinen rijden die naar schatting voor 40 procent van de lading gevuld zijn met gevaarlijke stoffen (brand- en vloeibare gassen, toxische gassen en vloeistoffen). Dit zal volgens de plannen geschieden met een snelheid van gemiddeld 100 km en maximaal 120 kilometer per uur en dat in een hoge frequentie (hoewel bij het feitelijk toekomstig gebruik vraagtekens geplaatst kunnen worden, zie hoofdstuk 6). De dichtst bijzijnde huizen staan op een afstand van precies 29,8 meter van de spoorbaan.⁵⁵ Wanneer zo'n goederentrein met die snelheden ontspoord en daarna ook nog eens botst op een trein die van de tegenovergestelde richting komt, dan zijn de gevolgen niet te overzien. Toch wordt geclaimd dat de Betuwelijn aan de modernste eisen van veiligheid voldoet.

In het besluitvormingsproces rond het item veiligheid is nooit een goede vergelijking gemaakt tussen de modaliteiten met de maximale veiligheid, dat zijn de binnenvaart en pijpleidingen, en het spoor. Een vergelijking tussen de verschillende modaliteiten anders dan op basis van kansgetallen (waarbij de uit-

53. Ook ondergrondse aanleg zal voor Grontmij, die ook als grote zandboer zijn geld verdient, niet aantrekkelijk zijn geweest. Met ondergrondse aanleg wordt veel zand gewonnen en dat zou de marktprijs van zand sterk verstoren.

54. Raamovereenkomst Betuweroute, 11 september 1991. 'Overeenkomst van NS met Grontmij-De Weger v.o.f. Betrekking op het voorbereiden, ontwerpen en bestekgereedmaken en begeleiden van de uitvoering (directievoering, houden van toezicht)'. Het niet openbare contract zou de combinatie uitzichten op vervolgoopdrachten bieden.

55. Deze afstand betreft een gedefinieerde risico-contour. Buiten deze afstand zou het veilig zijn voor bewoners. Het verheffen tot absolute norm van een risico-contour (die een grote mate van schijnzekerheid voor de bewoners met zich mee brengt) leidt tot absurde situaties. Zo bevinden zich in Babberich 14 woningen waarvan de ene helft net binnen en de andere helft net buiten deze 29,8 meter-grens valt. De binnen de risico-contour vallende woningen moeten gesloopt worden, terwijl het verschil in afstand tot de niet te slopen woningen slechts 40 cm bedraagt.

komsten sterk afhankelijk zijn van de gehanteerde aannames) is niet voorhanden. De gang van zaken rond de MER had er al voor gezorgd dat er geen werkelijke vergelijkingen tussen modaliteiten gemaakt zou worden. De veiligheid van de Betuwelijn werd door de initiatiefnemer vergeleken met de veiligheid van andere spoortrajecten (de Brabantroute) die door meer steden (Breda, Tilburg, Eindhoven en Venlo) loopt en ook door passagierstreinen gebruikt wordt. De Brabantroute zou om die twee redenen onveiliger zijn. Bovendien zou een geheel nieuwe spoorbaan de veiligheid van drukke bestaande spoorroutes verbeteren. De binnenvaart bleef buiten beeld.

De planmakers hebben zich niet bekommerd om de situatie in de rest van Europa. Wie de ambitie heeft om bestemmingsmarkten op lange afstanden vanuit Rotterdam te bedienen met spoor, dient er rekening mee te houden dat de Betuwelijn vlak voor de grens met Duitsland aantakt op bestaande spoorinfrastructuur. Goederentreinen en personentreinen maken daar wél gebruik van dezelfde rails. Deze spoorwegen zijn in de negentiende eeuw aangelegd om stedelijke centra met elkaar te verbinden. Feitelijk wordt dan het vervoer van gevaarlijke stoffen gestimuleerd op plaatsen waar men ze juist wil weren.

Het criterium dat de veiligheid van de Betuwelijn hoger zou zijn in vergelijking met de bestaande Brabantroute, die loopt over Eindhoven naar Venlo, omdat die lijn door meer steden gaat en om die reden onveiliger zou zijn, blijkt achteraf onjuist te zijn gehanteerd. De Zuidtak van de Betuwelijn zal dwars door Nijmegen lopen. Na aanvankelijk verzet heeft de gemeente Nijmegen in juli 1999 besloten planologische medewerking te verlenen aan de aanleg van de Zuidtak, nadat de minister dreigde met een versnelde procedure waarbij de gemeente buitenspel zou komen te staan.⁵⁶ Dan gaan er dus toch goederentreinen met gevaarlijke stoffen dwars door een grote stad rijden. De minister heeft Nijmegen beloofd dat er niet meer dan acht goederentreinen per dag zullen zijn, maar gaat er tevens van uit dat in 2015 40 miljoen ton over de oost-west as vervoerd wordt. Er gaan stemmen op in Duitsland die vinden dat 30% daarvan via de Zuidtak afgewikkeld zou moeten worden.⁵⁷ Een van de argumenten die de minister hanteerde toen zij via een interview liet weten af te willen zien van de Noordtak, was dat Duitsland de goederenstromen liever zuidelijker wil afhandelen.⁵⁸ Het gaat dan over 12 miljoen ton, waarvan naar schatting 40% uit gevaarlijke stoffen bestaat (4,8 miljoen ton). Voor bewoners van Nijmegen is dit het worst case-scenario. Worden die 12 miljoen ton gedeeld door het gemiddelde net-

56. *NRC-Handelsblad*, 2 juni en 8 juli 1999.

57. Persbericht VPRO-radio, 7 mei 1999: 'Een derde van de goederenstroom van de Betuwe-goederenspoorlijn moet via de zuidtak van de Betuwelijn lopen. Dat zegt woordvoerder Pietschman van de Deutsche Bahn AG in Nordrhein-Westfalen in het VPRO-radioprogramma Argos. Ook Jürgen Büssow, regeringspresident in Düsseldorf, noemt eenzelfde cijfer voor de zuidtak.'

58. *De Gelderlander*, 1 september 1999, 'Want in het Zuiden verwachten ze [Duitsland] het meeste vervoer'.

to gewicht van een goederentrein (circa 460 ton) en door het aantal werkdagen (256) per jaar, dan gaat het om 101 treinen per dag, ofte wel elke 14 minuten een.⁵⁹ Een in de zomer van 1999 uitgevoerde studie van Railned> gaat uit van 50 treinen per etmaal in 2015 over de Zuidtak.⁶⁰ Deze getallen staan niet in verhouding met de beloofde acht.

Vrij veel publiciteit kreeg het rapport *Veiligheids effect rapportage. Contouren van een beleidsinstrument* van de TUDelft, opgesteld door dr.ir. J.A. Stoop universitair hoofddocent veiligheidskunde. Dit rapport, dat van september 1993 dateert, was geschreven in opdracht van de Raad voor de Verkeersveiligheid (RVV) en de Spoorwegongevallenraad (SOR).⁶¹ Maar pas op 9 maart 1995, dus anderhalf jaar na dato, werd het door het ministerie van Verkeer en Waterstaat aan de Tweede Kamer gestuurd tezamen met een advies van de RVV. Het toen pas vrijgegeven rapport gaat over de invulling van een mogelijk nieuw beleidsinstrument, de Veiligheids Effectenrapportage (VER), als pendant van de MER, omdat binnen de MERs veiligheid niet voldoende aan de orde komt. De beschrijvingen van veiligheidsproblemen omtrent de Betuwelijn waren daarin als een case-study onderzocht.⁶²

De Telegraaf heeft het rapport als ‘een strikt binnenskamers gehouden officiële rapportage’ gekwalificeerd.⁶³ In een brief van maart 1995 aan minister Jorritsma van Verkeer en Waterstaat zegt de RVV de conclusies van de studie van de TUDelft te onderschrijven. In die brief staat onder andere dat ‘bij een groot infrastructuurproject als de Betuwelijn een aantal veiligheidsaspecten van het vervoer van gevaarlijke stoffen inderdaad een plaats heeft gekregen in de MER, maar dat diverse andere veiligheidsaspecten (bijvoorbeeld de veiligheid van alternatieven) niet aan de orde zijn gekomen.’⁶⁴ Ook de RVV wilde dus een vergelijking met de binnenvaart.

59. Vergelijk Spiekermann (i.s.m. DHV, ISW, Prognos), *Gevolgen van de Betuweroute en de Hogesnelheidslijn voor het goederen- en personenverkeer in de Euregio Rijn-Waal*, Düsseldorf, januari 1999, blz. 19 (waar een gemiddelde van 463,6 ton wordt genoemd).

60. Aangehaald in *De Volkskrant*, 17 september 1999.

61. J.A. Stoop, *Veiligheids effect rapportage. Contouren van een beleidsinstrument*, Delft (Faculteit der Technische Bestuurskunde), september 1993.

62. In de bijbehorende aanbestedingsbrief van de minister van Verkeer en Waterstaat, mw. Jorritsma, gedateerd 4 mei 1995 en gericht aan de voorzitter van de Tweede Kamer der Staten Generaal (kenmerk DGV/G/BS/V-521795), staat: ‘Bedoeld rapport is in 1993 door (...) de TUD opgesteld in opdracht van de Raad voor de Verkeersveiligheid (RVV) en de Spoorwegongevallenraad (SOR) met als doel een verkenning te doen naar wenselijkheid en invulling van het instrument van de Veiligheids Effect Rapportage (VER).’

63. *De Telegraaf*, 18 november 1993.

64. ‘De richtlijnen voor de integrale m.e.r. laten reeds de nodige ruimte om ook de veiligheid mee te wegen, met name het externe risico voor derden bij het transport van gevaarlijke stoffen. Uit een onderzoek dat de TUDelft in opdracht van de Raad heeft uitgevoerd, blijkt echter dat bij een groot infrastructuurproject als de Betuwelijn een aantal veiligheidsaspecten van het vervoer van gevaarlijke stoffen inderdaad een plaats heeft gekregen in de m.e.r., maar dat diverse andere veiligheidsaspecten (bijvoorbeeld de veiligheid van alternatieven) niet aan de orde zijn gekomen. De kosten die noodzakelijk zijn om bij mogelijke ongevallen hulp te kunnen verlenen zijn ook onvoldoende in de totale kosten-baten weging meegenomen. De

De Delftse studie constateert dat in de *Projectnota Betuweroute* niet duidelijk is gemaakt waarom niet is gekozen voor het transport van gevaarlijke stoffen met behulp van de modaliteiten die de maximale veiligheid hebben: pijpleiding en binnenvaart, maar voor spoorvervoer dicht langs steden en langs een auto-snelweg door het riviereengebied. Verder concludeert het rapport dat veiligheid zeer marginaal meegewogen is in de MER (slechts 0,8%) en dat bovendien allerlei facetten niet meegewogen zijn (onder andere voorgenomen verhoogde snelheden, het toelaten van Oosteuropes materieel).⁶⁵

Er is alle reden om aan te nemen dat de Commissie-Hermans, die in januari 1995 over de wenselijkheid van de Betuwelijn rapporteerde, niet voldoende aandacht aan de veiligheid van het project heeft kunnen schenken. Het rapport van de TUDelft werd immers eerst in maart dat jaar bekend gemaakt. De commissie concludeerde dat 'Bij de verdere uitwerking van het ontwerp voor de Betuweroute nog nadrukkelijk aandacht aan de veiligheidsaspecten (zal) worden besteed'.⁶⁶ Maar dit is een inhoudsloze opmerking omdat het ontwerp al vast lag binnen de zogeheten verticale en horizontale bandbreedtes en het stadium van integraal veilig ontwerpen allang voorbij was (laat staan de vergelijking op veiligheid met de binnenvaart). De commissie liet het bij de conclusie dat er te weinig aandacht gegeven was aan veiligheid in de plannen voor de Betuwelijn, en verbond aan die opmerking geen enkele voorwaarde.

Uitgaande van ontwerp en doelstelling van de Betuwelijn zijn onder andere de volgende aspecten genegeerd of onderbelicht: handelingen op opstelsporen en wachtporen met uitrangeren van falend materieel en de interacties met doorgaand treinverkeer in aankomst- en vertreksituaties; botsing en eenzijdige ontsporing, mogelijk leidend tot grote lekkage ten gevolge van de hoogteverschillen met het maaiveld bij ontsporing op hoge tracé's dan wel bij hoge rijnsnelheid; interactie van gesloten treindelen bij onderlinge botsing van wagons met gevaarlijke lading; het zo gevreesde 'domino-effect'; interferentie met naastliggende infrastructuur (de A15); de belemmeringen van geluidschermen voor hulpdiensten; de gevolgen van ontploffingen en verspreiding van gaswolken voor de wijde omtrek.

De berekende veiligheid van de Betuwelijn is gebaseerd op een kwantitatieve risico-analyse (Quantitative Risk Assessment, QRA) aan de hand waarvan risi-

TUDelft concludeert dat in de (integrale) m.e.r. (verkeers)veiligheidsaspecten breder en diepgaander aan de orde moeten komen dan nu het geval is. Daarbij moet gedacht worden aan de te berekenen kansen op ongevallen, alsmede aan de omvang van de mogelijke gevolgen daarvan.' Citaat uit brief van Mr. P. van Vollenhoven, voorzitter van de RVV aan minister Jorritsma, 's-Gravenhage, maart 1995, kenmerk 3800.

65. J.A. Stoop, *Veiligheids effect rapportage. Contouren van een beleidsinstrument*, TUDelft, Faculteit der Technische Bestuurskunde, september 1993, blz. 30 (dat veiligheid in de MER-Betuweroute slechts onder het hoofdcriterium 'sociale aspecten' werd meegenomen en daarbij constant gewogen werd op 4% van dit aspect. 'Effectief is in de gehele MER-studie het aspect veiligheid daarmee op 0,8 % gewaardeerd').

66. Commissie Betuweroute, *Rapport*, 1995, blz. 68.

conormen gedefinieerd worden. In de vakliteratuur is het hanteren van kwantitatieve risicoberekeningen als maat voor het voldoen aan absolute grenswaarden (zoals de hierboven genoemde risicocontour van 29,8 meter) bekritiseerd.⁶⁷ Het voornaamste tegen deze methode ingebrachte bezwaar is wel dat de zogenaamde kans op een ongeval als uitkomst van de analyse wordt opgevoerd om een oordeel te geven over het risico. Maar het gaat niet alleen om de kans dat het mis gaat, maar ook hoe erg het mis kan gaan en, indien het mis gaat, wat er daarna aan de orde komt.⁶⁸

De kans dat een gaswagon ontploft is niet zo groot, maar de gevolgen van een ontplofte wagon, waarbij brokstukken tot op een afstand van twee kilometer weggeslingerd kunnen worden en giftige gassen zich over een groot gebied kunnen verspreiden, kunnen daarentegen letterlijk rampzalig zijn. Bovendien is de uitkomst van dit type onderzoek sterk afhankelijk van de gehanteerde aannames en invoergegevens. Invoergegevens zijn historische gegevens die opgeslagen worden in databases. Dergelijke gegevens zijn moeilijk of niet toepasbaar op nieuwe vervoerssystemen, omdat daar logischerwijs nog geen ervaring mee is opgedaan. Zo is er het voornemen om maximaal met 120 kilometer per uur te gaan rijden met goederentreinen, terwijl de tot nu toe gebruikelijke snelheid hooguit 80 kilometer is. Hoe gevaarlijk het is om dubbel gestapelde containers met deze snelheden te vervoeren, is al helemaal onbekend. Al deze tekortkomingen vragen om grote voorzichtigheid bij de interpretatie van de verkregen getallen, maar in de praktijk worden die getallen als norm gehanteerd en suggereren ze ten onrechte een grote nauwkeurigheid. Nederland is dan ook een van de weinige landen waar QRA-resultaten rechtstreeks aan risiconormen worden getoetst.⁶⁹

Nadat in het Italiaanse stadje Seveso zich een grote chemische ramp had voltrokken, zijn in Europees verband allerlei bestaande veiligheidsmaatregelen aangescherpt. De Seveso-richtlijn uit december 1996 is echter van toepassing op fabrieksinstallaties, niet op het transport van gevaarlijke stoffen. Zolang het nodig is om gevaarlijke stoffen te transporteren, hoeven vervoerders zich niet al te druk te maken over de wijze waarop dat gebeurt. In elk geval bestaat er geen verplichting om van de meest veilige modaliteit gebruik te maken, vermoedelijk omdat dit indruist tegen de vrije verladerskeuze en veiliger transport ook misbruikt kan worden in de concurrentiestrijd tussen de modaliteiten. Daarom bestaat er bijvoorbeeld geen verbod voor chloortreinen (die van Noordnederland naar Rotterdam rijden) hoewel dit vervoer op een veel veiliger wijze met de kustvaart zou kunnen geschieden. Over randvoorwaarden als

67. P.C. Stern, H.V. Feinberg, *Understanding Risk*, National Academic Press, Washington 1996 (in opdracht van de National Research Council); A. van Ravenzwaaij, *Risico-informatie in het Veiligheidsbeleid*, Utrecht 1994.

68. Qualimax bv, *Bezwaren betreffende knooppunt Meteren*, Utrecht maart 1999.

69. A. van Ravenzwaaij, *Risico-informatie in het Veiligheidsbeleid*, Utrecht 1994.

maximum snelheid (die ligt voor de Betuweroute op 120 km/u) laat de Richtlijn zich evenmin uit. Ook worden geen eisen gesteld aan het rangeren van wagons op emplacementen, zelfs mogen wagons met gevaarlijke lading gewoon tussen passagierstreinen in en door woonwijken rijden. Dit alles staat in schril contrast met de veiligheidseisen uit de Richtlijn ten aanzien van fabrieksinstallaties en bedrijfsterreinen en de veiligheidseisen aan de binnenvaart (opleiding personeel, ADNR-bepalingen, technische eisen aan vaartuigen, e.d).

Stoop werkte op grond van zijn proefschrift in zijn analyse een kwalitatieve en deterministische benadering uit die rekening houdt met scenario's, omstandigheden en systeemkenmerken (zoals hoge snelheden). In de aanbiedingsbrief van de minister aan de Tweede Kamer van 4 mei 1995 werd deze benadering met zoveel woorden als onwetenschappelijk van de hand gewezen en ook gesuggereerd alsof de RVV er afstand van nam. Sindsdien is er echter een kentering in het overheidsveiligheidsbeleid gaande. Inmiddels is de deterministische benadering geaccepteerd en wordt overwogen het invoeren van een verplichte VER bij grootschalige infrastructuurprojecten in de wet te verankeren.

Drs.ing. E.J. Verheij, onder meer projectleider voor de veiligheid van de Betuwelijn bij de afdeling Veiligheidsbeleid van de Directie Brandweer en Rampenbestrijding van het ministerie van Binnenlandse Zaken, stelt in juli 1999 dat 'de tijd dat er pas in de uitvoerings- of exploitatiefase naar veiligheidsaspecten werd gekeken, definitief voorbij lijkt' en dat 'de risico-analyse en de deterministische benadering met elkaar in evenwicht gebracht zijn'. Het nieuwe beleid is dat 'de veiligheid via het risico/scenarioproces vroegtijdig in de initiatieffase wordt meegewogen'. Een benadering die nu zelfs 'in Europa of wereldwijd' uitgedragen zou moeten worden. *COB-nieuws* meldt over deze verandering:

*'De crux van de nieuwe Nederlandse procesbenadering zit hem in de combinatie van een risico-benadering en een deterministische scenariobenadering. Tot voor twee, drie jaar geleden hanteerde men in ons land net als in enkele andere landen voor tunnels een kwantitatieve risico-analyse. Via een probabilistische benadering werd de kans op een calamiteit berekend. Maar ook een lage kans komt met een groot schade-effect in een ander daglicht te staan. Vandaar dat de risico-analyse is uitgebreid met een scenariobenadering. Behalve een risicogetal wordt de aanpak uitgewerkt in een mate van aanvaardbare schade, zowel qua slachtoffers als qua fysieke en financiële schade. Op deze wijze krijgen verantwoordelijke bestuurders ook meer inzicht bij het verlenen van vergunningen.'*⁷⁰

70. *COB Nieuws, Centrum Ondergronds Bouwen*, nr. 29, juli 1999, blz. 5-6. Interview met drs.ing. E.J. Verweij, projectleider van de COB-commissie N120.

Verweij is er verder van overtuigd dat wanneer veiligheid goed geïntegreerd wordt in de initiatieffase (wat bij de Betuwelijn niet gebeurd is) de kosten van veiligheid kunnen worden teruggebracht. En als ‘de kosten voor veiligheid exorbitant hoog blijken te worden, dan is misschien een alternatief (...) reëler’. De Commissie-Hermans liet de veiligheid van de Betuwelijn buiten beschouwing, maar toen al waren er aanzetten tot verandering van het veiligheidsbeleid ten gunste van de deterministische methode. Zowel het instrument van de VER als de de deterministische benadering zijn inmiddels verheven tot speerpunten van veiligheidsbeleid. Volgens de huidige inzichten is het besluit over de Betuwelijn ten aanzien van het aspect veiligheid op een aanvechtbare en een wel zeer smalle basis genomen.

4.3. Minder geluidsbelasting door binnenvaartschepen

Er zijn geen studies verricht waarin de te verwachten geluidsproductie van goederentreinen over de Betuwelijn vergeleken is met de geluidsproductie van binnenvaartschepen. Niemand zal echter betwisten dat de geluidsproductie van treinen veel hinderlijker is. Anders zouden er ook niet hele families aan boord kunnen wonen. Het spoorlawaaai wordt als hinderlijk ervaren omdat het onder meer om pieken van lawaai gaat tijdens het passeren van treinen en periodes van stilte daartussen.

Er zou grote maatschappelijke winst geboekt kunnen worden door goederenvervoer tussen Rotterdam en Duitsland over water te stimuleren in plaats van via de Betuwelijn. Behalve dat onnodige hinder wordt voorkomen, zijn er ook geen geluidswerende maatregelen nodig zoals het plaatsen van metershoge schermen of het extra isoleren van woningen. Woningen die anders te dicht aan het spoor zouden staan, hoeven bovendien niet gesloopt te worden. Deze afweging tussen de geluidshinder van binnenvaartschepen en goederentreinen is in het geheel niet gemaakt. De discussie richtte zich daarentegen op de vraag hoeveel geluid de goederentreinen zullen gaan produceren en of dat binnen de wettelijke normen zal blijven of niet.

Het Besluit geluidhinder spoorwegen (BGS), gebaseerd op de *Wet Geluidhinder* bepaalt dat de treinen op de Betuwelijn niet meer dan een voorkeursgrenswaarde van 57 decibel en een maximaal toelaatbare waarde van 70 decibel aan geluid mogen maken, gemeten bij de gevels van huizen. Van huizen die méér dan 57 decibels te verduren krijgen wordt de buitengevel geïsoleerd of er moet een ontheffingsvergunning voor worden aangevraagd. Bij dit geluidsniveau kun je elkaar niet meer verstaan. Huizen met meer dan 70 decibel aan de gevel worden afgebroken. Binnen in de huizen geldt een norm van 37 decibel.

De onderzoeken naar geluidsoverlast van NS Railinfrabeheer voor verschillende gemeenten langs de Betuweroute zijn gebaseerd op het *Reken- en meetvoorschrift Railverkeerlawaai* (RMR 1987). Ir. Aan de Wiel uit Gorinchem, oud-docent aan de TUDelft, kwam in 1997 met twee rapporten, waarin significant van de NS-opgave afwijkende meetresultaten worden beschreven.⁷¹ Zijn conclusie luidt dat de wettelijke rekenmethode (een model gebaseerd op eerdere metingen) tot een onderschatting van het werkelijke geluidsniveau leidt. Hij vond bijvoorbeeld dat de zogeheten Standaard Rekenmethode I van het geldende rekenvoorschrift ongeveer negen decibel lagere waarden geeft dan zijn eigen metingen in het veld. Verder constateerde Aan de Wiel dat het berekende dempende effect van geluidsschermen sterk overschat werd door het RMR. In zijn rapporten wordt geconcludeerd dat aan beide zijden van de Betuwelijn, boven maai-veld, 's nachts een onleefbare situatie ontstaat tot op een afstand van ongeveer 1 kilometer, ook wanneer geluidsschermen geplaatst zouden worden.

Als zijn conclusie correct is, dan moeten volgens de *Wet Geluidhinder* duizenden ontheffingsvergunningen aangevraagd worden voor mensen die in deze geluidscorridor wonen. Door het Ingenieursbureau Ulehake BV uit Oss werden ook metingen verricht. Dit bureau concludeerde eveneens dat de akoestische berekeningen voor de Betuwelijn van de NS een veel te rooskleurig beeld geven. Op basis van 53 geluidmetingen aan goederentreinen stelde Ulehake vast dat de geluidbelastingen langs de Betuwelijn zes decibel hoger zullen uitvallen dan voorspeld in de akoestische rapporten van de NS.⁷² Bij 3 decibel overschrijding is al sprake van een verdubbeling van het lawaai. Dit impliceert dat wanneer de NS bijvoorbeeld stelt dat een strook van 200 meter langs de rails een te hoge geluidbelasting ondervindt volgens de *Wet Geluidhinder*, dit – uitgaande van zes decibel extra – in werkelijkheid een strook van 800 meter betreft, uitgaande van het nu in het reken en meetvoorschrift gebruikte lijnbronmodel voor de berekening van de geluidbelasting. De gevolgen hiervan zijn zeer ingrijpend. Voor veel meer te isoleren woningen dan voorzien moet dan ontheffing aangevraagd worden. Overigens, wie met open raam wil slapen of in zijn tuin een boek wil lezen, wordt niet beschermd.

71. H. aan de Wiel, *Controle akoestisch onderzoek Betuweroute-west*, Gorinchem, 24 mei 1997 (typoscript); H. aan de Wiel, *Aanvullend bewijs van onjuistheid NS-akoestische rapporten Betuweroute 1996*, Gorinchem, 9 september 1997 (typoscript).

72. Ingenieursbureau Ulehake B.V., *Geluidmetingen en -berekeningen aan goederentreinen ter controle van de geluidbelasting langs de Betuweroute*, Oss, rapport 6933-01, versie 02 Definitief, 24 februari 1998. Op verzoek van een aantal gemeenten langs de lijn kwam een vervolgonderzoek van Ulehake. Dat werd uitgevoerd in opdracht van en in samenwerking met de DCRM Milieudienst Rijnmond en Milieudienst Zuid-Holland Zuid. Dit tweede onderzoek had tot doel de door de wettelijke standaard rekenmethodes voorspelde geluidswaarden te toetsen aan metingen in de praktijk. Het bureau constateert een significante onderschatting van vijf decibel, en tekent daarbij aan dat deze metingen gelden voor 'eenvoudige situaties'. Dat is een recht spoor zonder reflecties tegen gebouwen en een goede kwaliteit van de rails. Er werd geen rekening gehouden met elkaar passerende goederentreinen. Bekend is ook dat golfslijtage op het spoor, veroorzaakt door blokremmen, de geluidbelastingen tot tien decibel kan verhogen. De werkelijke geluidshinder zou dus nog veel hoger kunnen uitpakken.

De NS lijkt zich te verschuilen achter een wettelijke rekenmethode die naar het zich laat aanzien de werkelijke geluidsproductie van goederentreinen systematisch onderschat.⁷³

Minister De Boer (VROM) heeft op 11 juni 1996 de Tweede Kamer het volgende toegezegd: ‘Wanneer ten tijde van ingebruikstelling van de Betuweroute (in 2005) blijkt dat de feitelijk optredende geluidbelastingen hoger zullen zijn dan de in het Ontwerp-Tracébesluit (OTB) vastgelegde waarden, zullen maatregelen worden getroffen om de geluidproductie terug te dringen; er zullen, om vergroting van de visuele hinder en de barrièrewerking te voorkomen, geen extra of hogere geluidschermen worden geplaatst. Gedacht wordt primair aan het stellen van strengere eisen aan het goederenmaterieel. In tweede instantie wordt gedacht aan het verlagen van de baanvaksnelheden of het verschuiven van de activiteiten op de Betuweroute van de nacht naar de dag. Ook is een combinatie van maatregelen mogelijk. De Rijksoverheid neemt deze *resultaatsverplichting* op zich en zal tijdig, vóór ingebruikneming van de Betuweroute, op basis van geactualiseerde metingen en de op dat moment vigerende regelgeving voor toelating van materieel op het Nederlandse spoorwegnet, een nadere beslissing nemen.’⁷⁴

Hoewel de Commissie-Ringeling in 1994 al geoordeeld had dat de mogelijkheden tot reductie van bronlawaai bij goederentreinen beperkt zijn, restte de regering hier weinig anders – gegeven de in wet vastgelegde normen – dan een resultaatsverplichting op zich te nemen.⁷⁵ Tot nu toe is het op grond van fysische redenen niet aannemelijk dat de geluidsbelastingen langs de Betuwelijn beperkt zullen blijven tot de in het Tracébesluit van november 1996 genoemde waarden. Dit roept de vraag op in hoeverre de door de minister voorgestelde maatregelen haalbaar zijn en of deze voldoende effect sorteren. Er is reden om te veronderstellen dat het moeilijk en vooral heel kostbaar zal zijn om de geluidshinder tot een acceptabel niveau terug te dringen. Wanneer bijvoorbeeld treinen langzamer zouden moeten rijden, vervalt een argument, snelheid, waarmee de Betuwelijn in eerste instantie gepropageerd werd en die verladers zouden moeten overtuigen om van de Betuwelijn gebruik te maken. Een ander probleem in dit verband is de mogelijkheid om met lichtere treinen (die minder herrie maken) te gaan rijden, maar dat gaat dan weer ten koste van het volume, omdat een lichtere trein minder laadvermogen heeft.

73. Controle van die oorspronkelijke metingen (zols veldomstandigheden, treintypes, tijden dat treinen gereden hebben, etc.) bleek niet mogelijk. De Stichting Duurzame Mobiliteit heeft de meetgegevens of ‘oorspronkelijke meetset’ opgevraagd bij de minister van VROM, maar slechts ten dele gekregen.
74. Minister van VROM M. de Boer aan de Voorzitter van de Tweede Kamer, 11 juni 1996. Kenmerk MBG 96024014.
75. G.J. van Blokland, *Bronreducties aan spoorwegmaterieel. Tweede evaluatie besluit geluidhinder spoorwegen*. Evaluatiecommissie Wet Milieubeheer, Achtergrondstudie nr. 19, april 1994, 23 blz. De commissie onder voorzitterschap van prof.dr. A.B. Ringeling had op 2 juni 1992 van de minister van VROM en Verkeer en Waterstaat opdracht gekregen het BGS te evalueren. Dit gold zowel het personen- als het goederenverkeer.

4.4. Maatschappelijke kosten van binnenvaart zijn veel lager

De binnenvaart biedt het grote voordeel dat niet in de aanleg van nieuwe infrastructuur hoeft te worden geïnvesteerd. De rivieren liggen er al, door de natuur prachtig ingepast in het landschap. Dankzij deze rivieren beschikt Nederland ten opzichte van omringende landen over comparatieve voordelen.

De discussie over de vermeende economische baten van de Betuwelijn, zoals in de rapporten van McKinsey, Knight Wendling en Nijfer, en vooral ook in de publicaties van Nederland Distributieland, gaat er vanuit dat de Nederlandse welvaart vergroot wordt door aanleg van extra infrastructuur (in plaats van het beter benutten van de bestaande waterwegen).⁷⁶ Rotterdam is de motor van de Nederlandse economie en transport een van Nederlands' kernactiviteiten. Er wordt in deze rapporten geschermd met verlies van het Bruto Nationaal Produkt en werkgelegenheid wanneer iets niet gedaan wordt. Er wordt echter geen rekening gehouden met welvaartsvermindering door *opportunity costs* en door schade aan het milieu. 'Door de aanleg van het traject Kijfhoek-Zevenaar en de Noordtak van de Betuweroute, dreigen andere, meer urgente en productieve, investeringen te worden vertraagd of verdrongen' schreven acht hoogleraren in oktober 1998 aan de Tweede Kamer in een open brief.⁷⁷

Het maximaliseren van de welvaart door infrastructuur stuit op grenzen omdat, afgezien van de mogelijkheid van alternatieve investeringen, vernietiging van natuur en cultuurlandschap die welvaart op haar beurt weer verkleint.

Het zogeheten maatschappelijk verlies door aanleg van de Betuwelijn is zeer moeilijk te schatten. Toch zijn er enkele pogingen gedaan. In 1992 werd door het Instituut voor Toegepaste Milieu-Economie (TME) onderzocht wat de Betuwelijn aan maatschappelijke schade zou veroorzaken. Voor het Gelderse stuk van de Betuwelijn, dat onderzocht werd, was dat toen een verlies van 3 miljard gulden.⁷⁸ Gedacht moet worden aan 'schadecategorieën' als geluid, verlies van onroerend goedwaarde, verlies aan natuur en landschap (stiltegebieden, visuele hinder) en verlies aan recreatiemogelijkheden. Dit zijn verliesposten die nooit in macro-economische rentabiliteitsberekeningen zijn terug te vinden. In 1994 publiceerde Dr. Muller, verbonden aan de Erasmus-Universiteit te Rotterdam, het rapport *De Betuwe Route getoetst*.⁷⁹ Hij bere-

76. Knight Wendling Consulting BV, *Macro economische en maatschappelijke kosten-baten analyse van de Betuweroute*, september 1992; McKinsey & Company, *Economische aantrekkelijkheid goederenvervoer per spoor. Samenvattende Rapportage*, september 1992; Nederland Distributieland, *Concurreren met Infrastructuur*, Den Haag, oktober 1992; E.J. Bomhoff, 'Met de spade op de schouder'. *Infrastructuur en economische groei*, Nijenrode Forum for Economic Research, maart 1995, Speciale studies nr. 1.

77. De brief is in de bijlage opgenomen.

78. J. Jantzen en R. Roelvink, *Schaderaming Betuwelijn*, rapport geschreven in opdracht van de Provincie Gelderland, 's-Gravenhage, 16 oktober 1992.

79. F. Muller, *De Betuwe Route getoetst*, Rotterdam (Erasmus Universiteit), september 1994. Researchmemorandum, blz. 15.

kende een maatschappelijk verlies van 9 à 10 miljard gulden. Daarbij hield hij geen rekening met het aanleggen van de Noord- en Zuidtak.

Wanneer de overheid verantwoordelijk is voor schade van burgers, moeten die burgers gecompenseerd kunnen worden. Er is dan sprake van planschade. Om juridische procedures te voorkomen, hanteert de overheid bij de HSL-zuid en de Betuwelijn het principe van vooraf betalen via speciaal ingestelde 'schadevergoedingsschappen die het indienen van alle schadelaims coördineren'. Hoeveel gemeenschapsgeld met deze afkoop-strategie precies gemoeid is, is onduidelijk. Of juridische procedures daarmee voorkomen worden is eveneens onduidelijk en het is al helemaal de vraag of de Betuwelijn dan binnen het beoogde budget gebouwd kan worden.⁸⁰

4.5. Ruimtebeslag van binnenvaart is veel kleiner

De Commissie-Hermans ging ervan uit dat de Betuwelijn nodig was om in het jaar 2015 met 206 treinen per dag 30 miljoen ton per jaar te vervoeren.⁸¹ Een goederentrein is ongeveer 600 meter lang. Deze 206 treinen moeten hun beurt afwachten om geladen te worden. Hoeveel extra ruimte is daarvoor nodig? Op de Maasvlakte aan de poort van het containeroverslagbedrijf ECT wordt momenteel gebouwd aan een Rail Service Centrum (RSC) dat in staat moet zijn circa 45 miljoen ton op de havenspoorlijn te zetten.⁸² De RSC neemt schaarse ruimte in beslag die ten koste gaat van alternatief gebruik, bijvoorbeeld voor vestigingen van bedrijven. De commissie heeft zich in het geheel niet uitgelaten over de vraag hoeveel ruimte spoor vereist en ook geen vergelijking gemaakt met ruimtebeslag van de binnenvaart. Verder is niet nagegaan in hoeverre het ruimtebeslag voor spoor de Rotterdamse wens voor een Tweede Maasvlakte urgenter zou maken.

4.6. Direkte overslag van zeeschip op binnenvaartschip moet gestimuleerd worden

Op dit moment worden containers met behulp van een kadekraan van boord gehaald en vervolgens met een voertuig in een tussenopslag geplaatst. Van daaruit worden ze, na gemiddeld enkele dagen, in een andere haven via de omgekeerde route op een binnenvaartschip geplaatst. Dit is een door geschiedenis en traditie bepaalde omslachtige methode. Rechtstreekse overslag van zeeschip op een aantal gereedliggende binnenvaartschepen of kustschepen zou

80. J. Inen, 'De overheid koopt af', *Intermediar*, 15 juli 1999, blz. 33-35.

81. Commissie Betuweroute, *Rapport*, Den Haag, 23 januari 1995, blz. 57 (tabel 12).

82. *Voortgangsrapportage Betuweroute 4*, Den Haag, 1 januari 1998, blz. 12.

sneller en goedkoper zijn. Wijlen ir. J. van Roon uit Ottoland heeft dit idee in 1993 uitgewerkt onder de naam *De zilveren spoorlijn. Het vergeten alternatief*. In de zomer van 1994 heeft hij het kabinet een uitgewerkt onderzoeksvoorstel gestuurd, maar het werd in feite door de Commissie-Hermans genegeerd.⁸³ De Commissie-Hermans noemt de zilveren spoorlijn zonder op de essentie van het idee in te gaan.⁸⁴

Het containeroverslagbedrijf ECT, dat vrijwel een monopoliepositie bezit in de Rotterdamse haven, heeft zwaar ingezet op technologische vernieuwingen, waarbij containers op land worden gezet, opgeslagen en dan met behulp van Automated Guided Vehicles (AGVs) op een van de drie modaliteiten worden gezet. In Antwerpen gebeurt rechtstreekse overslag van zeeschepen op binnenvaartschepen wel. Volgens de directeur van de rederij, waaronder ook de Jowi vaart (paragraaf 8.1), ligt het overslagtempo in Antwerpen op tachtig tot negentig containers per uur, tegen dertig per uur bij ECT. Door de vertraging die de binnenvaartschepen bij ECT oplopen heeft deze rederij, CCS, besloten de Jowi voorlopig niet meer naar Rotterdam te laten varen maar alleen nog maar naar Antwerpen.⁸⁵ Wachtijden oplopende tot twintig uur bij ECT zijn een grote bedreiging voor de strakke vaarschema's van de binnenvaartdiensten.⁸⁶

83. J. van Roon, J. van Kasteren (tekst), *De zilveren spoorlijn. Het vergeten alternatief*, brochure, november 1993; J. van Roon, *De Zilveren Spoorlijn. Het Meer Belovend Alternatief als vervangende oplossing voor een nieuwe spoorlijn voor goederenvervoer van Rotterdam naar Duitsland met aftakkingen via Enschede, Zevenaar en Venlo*, Ottoland, 14 september 1994 (tweede druk). Niet uitgegeven manuscript.
84. Commissie Betuweroute, *Rapport*, Den Haag, 23 januari 1995, blz. 52.
85. J. Denis, directeur van CCS, geciteerd in: *Financieel Dagblad*, 14 april 1999. De Jowi lost en laadt in Antwerpen containers in circa 15 uur, terwijl dat momenteel in Rotterdam drie keer zo lang duurt.
86. *De Binnenvaartkrant*, 6 juli 1998, waarin een schadepost van 25000 gulden per schip per week genoemd wordt.

HOOFDSTUK V
HET BINNENVAART-
ALTERNATIEF
GENEGEERD DOOR
DE COMMISSIE-
HERMANS

In 1994 was er sprake van een politieke patstelling tussen voor- en tegenstanders van de Betuwelijn. In het regeerakkoord van het eerste Paarse kabinet is daarom in de zomer van dat jaar afgesproken dat er een onafhankelijke commissie van experts zou worden ingesteld. Dit werd de in oktober 1994 geïnstalleerde Commissie-Hermans.⁸⁷ De opdracht die deze commissie van het kabinet kreeg was onder andere om 'te adviseren over mogelijk betere en financierbare alternatieven voor de Betuweroute, en daarbij andere modaliteiten te betrekken'.⁸⁸ Voor het eerst moest een onderzoekscommissie ingaan op het alternatief van de binnenvaart. Maar dat gebeurde niet. In plaats van een vergelijking te maken tussen spoor en binnenvaart voor de goederenstroom waarvoor de Betuwelijn bedoeld is, kwam de commissie met een geheel op eigen gezag bedachte alternatieve vraagstelling en die luidde 'in hoeverre zijn de binnenvaart respectievelijk de kustvaart in staat het groeiend wegverkeer op te vangen'.⁸⁹ Daarnaast werden andere aangedragen alternatieven, zoals gebruik van bestaand spoor en de Belgische IJzeren Rijn elk afzonderlijk en niet in combinatie bekeken.⁹⁰

5.1. Vergelijking met de binnenvaart werd uit de weg gegaan

De invalshoek verschoof. Op het moment dat het alternatief binnenvaart in het rapport aan de orde komt, wordt dit niet vergeleken met het spoor, maar met het wegvrachtvervoer. De eigen definitie van wat het probleem zou zijn (files op de weg en uitstoot van schadelijke stoffen door wegtransport) verklaart waarom de Commissie-Hermans zich pessimistisch uitliet over de mogelijkheden van de binnenvaart. De binnenvaart en het wegtransport bewegen zich immers in overwegend verschillende transportmarkten. Door niet nader op de relatie tussen de Betuwelijn en de binnenvaart in te gaan, heeft de commissie allerlei wel relevante vergelijkingen achterwege gelaten.

87. De commissie bestond uit acht leden: drs. L.M.L.H.A. Hermans (voorzitter); mw. mr. A.H. Brouwer-Korf; mw. prof.dr. J.M. Cramer; prof.dr. J.J. van Duijn; mr. J.A.M. Hendrixx; prof.dr. L. Koopmans; prof.jhr.drs. M.J. Ploos van Amstel; en prof.ir. J. Witteveen. De vraag is hoe onafhankelijk de commissieleden feitelijk waren. Mevrouw Mr. A.H. Brouwer-Korf, toen burgemeester van Amersfoort, kan als secretaris van het dagelijks bestuur van de PvdA en commissaris van Shell-Nederland bezwaarlijk als onbevoordeeld aangemerkt worden. De commissie kwam slechts enkele keren bijeen tussen oktober 1994 en januari 1995.

88. Commissie Betuweroute, *Rapport*, Den Haag, 23 januari 1995, blz. 1.

89. Na de opmerking dat de binnenvaart een grote potentie en capaciteit heeft volgt de zin: 'Na deze constatering is de vraag gerechtvaardigd in hoeverre de binnenvaart respectievelijk de kustvaart in staat zijn het groeiend wegverkeer op te vangen' (Commissie Betuweroute, *Rapport*, Den Haag, 23 januari 1995, blz. 51). Hiermee volgde de commissie de vraagstelling van het belangrijkste achtergrondrapport, geschreven door Twijnstra Gudde (Commissie Betuweroute, *Achtergrondstudies werkgroep 1/2*, Amersfoort, februari 1995. 'Hoofdrapport', blz. 17).

90. Vgl. M. Bierman in zijn bijdrage aan het Arenadebat 'Is de ruimtelijke ordening in Nederland gedepolitiiseerd?', in: *Tijdschrift voor Wetenschap, Technologie & Samenleving*, jrg. 6 nr. 3 (1998), blz. 93.

Het belangrijkste alternatief voor de Betuwelijn is het intermodale vervoersalternatief. Dat wil zeggen dat de binnenvaart goederen vervoert van en naar Rijnhavens en dat van daaruit de klant bediend wordt met aansluitend vervoer over weg of spoor. Dit alternatief werd afgedaan met een woordspelletje. De achtergrondstudie die handelt over alternatieven voor de Betuwelijn, stelt: 'De voorgestelde alternatieve plannen en ideeën zijn in deze bijlage beoordeeld vanuit het perspectief van het bieden van een volwaardig alternatief voor de Betuweroute'.⁹¹ Maar alle voorstellen om vervoer over water te bevorderen werden tegelijk 'mede gezien de noodzaak om "droge bestemmingen" te bereiken niet beschouwd als volwaardig alternatief voor het vervoer over de weg en/of het spoor'.⁹² In haar hoofdrapport stelt de commissie: 'Hoe men het echter ook wendt of keert: vervoer per water kent beperkingen waardoor het nooit een compleet alternatief is voor een andere modaliteit'.⁹³

Door deze benadering werden alle intermodale vervoersmogelijkheden (en in feite *alle* aangedragen alternatieven, dus ook spooralternatieven) onvolwaardig bevonden omdat ze per definitie niet aan de eis van een 'volwaardig' of 'compleet' alternatief voldeden. Het oordeel over de noodzaak van de Betuwelijn zou vanzelfsprekend meer realiteitswaarde hebben gekregen indien ook 'minder volwaardige' alternatieven in de analyse waren meegewogen. In de vervoerswereld concurreren immers allerlei combinaties van routes en modaliteiten met elkaar. En uiteindelijk gaat het erom welke keuze de verlader maakt en niet welke theoretische spitsvondigheden anonieme adviseurs of ambtenaren bedenken.

In het rapport ontbreekt een aantal basale vergelijkingen tussen de beide modaliteiten waar het hier om gaat. De commissie liet onder andere na om de belangrijkste bestemmingen van de vracht te benoemen (zowel voor het Europese achterland als vanuit dat achterland). Zij heeft de ver weg gelegen markten niet in kaart gebracht, noch het procentuele aandeel daarvan voor de totale vrachtstromen geschat en dus ook niet kunnen nagaan of deze beter met binnenvaart of spoor bediend kunnen worden. De commissie heeft concurrerende routes vanuit andere havens niet in haar beschouwing opgenomen. Zij heeft ook niet gekeken wat het potentieel van de kustvaart is om vracht te vervoeren op grote afstand gelegen bestemmingen die de Betuwelijn zou moeten bedienen (zoals Oost-Europa en Italië).

Een dergelijke analyse zou zonder twijfel hebben geleid tot de conclusie dat spoor alleen rendabel geacht mag worden op een relatief klein aantal ver weg

91. Commissie Betuweroute, *Achtergrondstudies werkgroep 1/2*, Amersfoort, februari 1995. 'Hoofdrapport', Bijlage 4, blz. 1.

92. Idem, blz. 3.

93. Commissie Betuweroute, *Rapport*, Den Haag, 23 januari 1995, blz. 52.

gelegen bestemmingen, terwijl deze bestemmingen in feite een zeer laag percentage van de vrachtstromen vertegenwoordigen die voor de Betuwelijn voorzien zijn. Bijna alle vracht gaat naar het traditionele bestemmingsgebied: het westen van Duitsland en België. Markten die verder liggen, zijn moeilijker bereikbaar. Een recente studie van het Centraal Planbureau en het Gemeentelijk Havenbedrijf concludeert over de containermarkt voor de Rotterdamse haven dat er geen kansen liggen in het noordoosten en noordwesten van Duitsland (hier zijn de havens van Hamburg en Bremen onverslaanbaar) en: 'In het westen van Duitsland is Rotterdam (...) marktleider op het gebied van containers, maar met tweederde van de markt verdeeld over de drie andere havens is sprake van een vechtgebied waarin nog veel te winnen valt. (...) Ook het zuiden is een vechtmarkt'.⁹⁴

*Het Nederlands grensoverschrijdend goederenvervoer is voornamelijk regionaal. Uit de CBS-publicatie 'Nederland en het wegvervoer', uit 1997, kan men bijvoorbeeld afleiden dat van het wegvervoer van en naar Duitsland 85 procent betrekking heeft op de westelijke helft van dat land. Meer dan de helft daarvan betreft een vijftal regio's dat direct aan Nederland grenst. Daarvan is het Ruhrgebied het belangrijkste. Ook binnenvaartvervoer en spoor zijn vooral op het Ruhrgebied gericht.*⁹⁵

Het is, met andere woorden, maar helemaal de vraag of, vanuit Rotterdam op de lange afstanden een concurrerend vervoersaanbod per spoor mogelijk is. De commissie had bijvoorbeeld moeten constateren dat het gebruik van alternatieve routes op lange afstands bestemmingen door de kustvaart op havens in bijvoorbeeld Italië een ten opzichte van de Betuwelijn en Europees spoorvervoer concurrerende vervoerswijze is. De door de commissie gehanteerde benadering heeft verstrekkende gevolgen. Wanneer de concurrentiekracht van de binnenvaart groter wordt door ontwikkeling van het intermodale vervoersconcept, zullen de mogelijkheden om de Betuwelijn te exploiteren namelijk afnemen.

In een aantal Europese landen wordt een restrictief beleid gevoerd voor het vrachtvervoer over de weg. De aanleg van de Betuwelijn zou aan dit beleid 'dat in een aantal Europese landen in toenemende mate te constateren valt' een bijdrage leveren.⁹⁶ Ook in dit geval wordt wegtransport vergeleken met dat over spoor en blijft de binnenvaart buiten beschouwing. Het binnenvaart-alternatief sluit echter juist aan bij dit beleid. Op vele plaatsen langs de Rijn wordt lading van en op het spoor overgeslagen en kan voor het lange afstandsvervoer in de nabije toekomst ook gebruik gemaakt worden van twee nieuwe spoortunnels in

94. Centraal Planbureau en Gemeentelijk Havenbedrijf Rotterdam, *Concurrentiestudie Duitsland. Onderzoek naar de concurrentiekracht van de havens van Rotterdam, Antwerpen, Hamburg en Bremen op de Duitse markt*, Den Haag 1999, blz. 139.

95. L.H.J. Wächters, *De Betuwelijn. Wist u dat?*, Gorssel, 5 september 1999, bijlage 1a.

96. Vgl. voor het citaat paragraaf 4.1.

Zwitserland. De kosten van een keer extra overslag blijken in de praktijk gemakkelijk op te vangen (vgl. paragraaf 3.3).

5.2. Verkeerde inschatting van de binnenvaart

Niet alleen heeft de commissie nagelaten om een goede vergelijking te maken tussen het binnenvaart/intermodaal-alternatief en de Betuwelijn, zij presenteerde ook een totaal verkeerde inschatting van die binnenvaart. Het totale volume van vrachttransport over het Nederlandse grondgebied voor het jaar 2015 op de oost-west-as was door de commissie (in navolging van een rapport van McKinsey uit 1992) geschat op 480 miljoen ton.⁹⁷ In de achtergrondstudie die TNO-INRO voor de commissie maakte, wordt dit volume overgenomen en als uitgangspunt gehanteerd om de vervoersprestatie van drie modaliteiten voor zes verschillende scenario's te 'berekenen'. De binnenvaart zal volgens deze indeling 4,7 miljoen ton aan maritieme containers vervoeren in 2015 in zowel het 'efficiency' als het 'efficiency plus'-scenario (vgl. ook paragraaf 6.1).⁹⁸ De commissie baseerde zich niet alleen op cijfers die toen al verouderd waren en op basis van schattingen en extrapolaties tot stand waren gekomen, maar zij liet ook na wat elke onderzoeker is zo'n geval zou doen: het toetsen van de model-aanname aan de realiteit.

Het rapport werd gepubliceerd op 23 januari 1995. Al een week later, op 31 januari, werd duidelijk in hoeverre de commissie de prestatie van de binnenvaart volledig verkeerd had ingeschat. Toen publiceerde het Centraal Bureau voor Rijn- en Binnenvaart (CBRB) namelijk eigen schattingen in een rapport met de titel *Vaart in Containers*.⁹⁹ Deze studie stelt onder andere dat de binnenvaart al in 1993 3,7 miljoen ton aan maritieme containers vervoerde over de oost-west as.¹⁰⁰ Als percentage: de commissie schatte de 'modal split' voor maritieme

97. Volgens schattingen van McKinsey (McKinsey & Company, *Economische aantrekkelijkheid goederenvervoer per spoor*, september 1992) en in overeenstemming met het European Renaissance-scenario van het Centraal Planbureau. McKinsey maakte een actualisering van de eerdere berekeningen uit 1992 voor het ministerie van Verkeer en Waterstaat (McKinsey & Company, *Herijking gewenste spoorcapaciteit voor het goederenvervoer*, Ministerie van Verkeer en Waterstaat, Den Haag, januari 1995 (een en 'tussenrapportage' uit december 1994), waarin het totaal van 480 miljoen ton gehandhaafd bleef.

98. Commissie Betuweroute, *Achtergrondstudies werkgroep 1/2*, Amersfoort, februari 1995. 'Hoofdrapport', Bijlage 2, 'Spoorvolumes op de oost-west as onder verschillende scenario's', TNO Beleidstudies en Advies and TNO-INRO, blz. 19 (tabel 4.2).

99. NEA en Centraal Bureau voor de Rijn- en Binnenvaart, *Vaart in containers. Positieschets van de containerbinnenvaart als volwaardig intermodaal alternatief*, Rotterdam en Rijswijk, 31 januari 1995. In dit verslag wordt een toen actuele stand van zaken gegeven van het containervervoer tussen Rotterdam en Duitsland. Aan Mr. Bekker, secretaris van de commissie-Hermans, was het rapport half december 1994 overhandigd. Maar het werd door de commissie niet gebruikt (mededeling van ir. A.P. van den Wall Bake, CBRB).

100. Volgens dit rapport werden in 1993 250.000 containers en 35% van de *modal split* vervoerd op de oost-west as door de binnenvaart. Om dit te vergelijken met de schattingen van TNO-INRO moet naar ton worden omgerekend. De gemiddelde container is 1,5 TEU en 1 TEU is gemiddeld 10 ton. De binnenvaart vervoerde $250.000 \times 1,5 \times 10 = 3,7$ miljoen ton.

containers in het 'efficiency' scenario op 13% voor 2015, terwijl de CBRB-studie rapporteert dat de containerbinnenvaart in 1993 al een percentage van bijna 35% voor zijn rekening neemt.¹⁰¹

Er was echter alle aanleiding voor de Commissie-Hermans om op de hoogte te zijn van de concurrentiepositie en de potenties van het binnenvaart-alternatief. Begin 1993 bracht NOVA een uitzending over een bijna afgerond rapport van de Vakgroep Transporttechnologie van de TUDelft. Het betrof de door de student Dings gemaakte afstudeerscriptie waarin hij de binnenvaart met de Betuwelijn vergelijkt. Hij concludeerde dat de binnenvaart de meest energiezuinige, veilige, milieu- en mensvriendelijke modaliteit was. Een modaliteit die bovendien met gemak de groei van het containervervoer vanuit Rotterdam zou kunnen opvangen. Ook concludeerde Dings dat transport per binnenvaartschip goedkoper is dan over de Betuwelijn.¹⁰² De bevindingen van dit onderzoek onder leiding van ir. Rutten naar de technische mogelijkheden voor groot-schalige afvoer van containers over de Waal is ook bekend geworden onder de naam 'Waalroute' als tegenhanger van 'Betuweroute'.¹⁰³

De Waalroute is het multimodale transportsysteem vanaf Rotterdam gezien naar een of meer *dedicated* Rijn-terminals (nabij Nijmegen of verder stroomopwaarts in Duitsland). Deze terminals hebben verbindingen met het Duitse of Zwitserse spoor- en wegnet. Spoor of weg vervoert de lading naar de uiteindelijke klant. Rutten had berekend dat met ongeveer 30 schepen per jaar 1 miljoen containers (= circa 15 miljoen ton) vervoerd kunnen worden over een afstand van 120 kilometer.¹⁰⁴ De Commissie-Hermans besteedt, in een nota bene door het ministerie van Verkeer en Waterstaat gemaakte inventarisatie, welgeteld twee woorden aan het onderzoek van Dings, 'uitgebreide literatuurstudie', maar doet niets met zijn bevindingen.¹⁰⁵

De extreme onderschatting van de prestatie van de binnenvaart heeft er toe geleid dat de verladerskeuze die op dat moment al gemaakt werd, niet in het rapport van Hermans verdisconteerd is. Hierdoor ontstond een veel te optimistische inschatting van de noodzaak van spoorgoederenvervoer. Er is overigens

101. Commissie Betuweroute, *Achtergrondstudies werkgroep 1/2*, Amersfoort, februari 1995. 'Hoofdrapport', Bijlage 2, 'Spoorvolumes op de oost-west as onder verschillende scenario's', TNO Beleidstudies en Advies and TNO-INRO, blz. 19 (tabel 4.2) en *Vaart in Containers*, 1995, i.

102. J.M.W. Dings, *De binnenvaart als Betuwelijn-alternatief?*, Delft 20 april 1993, TUDelft, vakgroep transporttechnologie, afstudeerscriptie. Nr. 92.3.TT.3067.

103. B.J.C.M. Rutten, 'Betuweroute of Waalroute? Het vergeten binnenvaart-rail-alternatief', *De ingenieur*, 1993 (nr. 7/9), blz. 32-37. Dit artikel geeft een goede samenvatting van het 'verkennde' onderzoek van Dings.

104. B.J.C.M. Rutten, *De Waalroute; de onmisbare link in een multimodaal transportnetwerk. Een voorstel tot een meer organisatorische ontwikkeling van het goederentransportsysteem*, Delft, 15 oktober 1993. Rapportnr. 93.3.TT.4200, samenvatting.

105. Commissie Betuweroute, *Achtergrondstudies werkgroep 1/2*, februari 1995, bijlage 4 ('Beschrijving van de ingebrachte alternatieven en ideeën voor de Betuweroute'), bijlage, blz. 14.

nooit een officiële reactie verschenen vanuit de binnenvaartbranche op het rapport-Hermans. De belangrijkste schippersorganisatie, het CBRB, besloot om zich neutraal op te stellen inzake de Betuwelijn. Hiervoor worden twee redenen genoemd. In de eerste plaats wilde men liever blijven samenwerken met het ministerie van Verkeer en Waterstaat, de Rotterdamse havenautoriteiten en de NS dan oppositie voeren. Ook de binnenvaart is afhankelijk van fondsen van de overheid voor onderhoud en verbetering van de vaarwegen. In de tweede plaats is men er van overtuigd dat de binnenvaart toch gemakkelijk met de Betuwelijn zal kunnen concurreren. Dat de overheid eventueel miljarden gulden belastinggeld op een verkeerde wijze investeert, is niet de eerste zorg van deze sector.¹⁰⁶ Een grote, met het wegvrachttransport gedeelde, zorg is wel dat deze bestedingen als concurrentievervalsing geduid kunnen en in strijd zijn met artikelen 90 tot en met 94 van het *Verdrag van Rome*. Verder bestaat er de eveneens gedeelde vrees dat de Betuwelijn zoveel middelen opsloopt dat er geen geld meer beschikbaar wordt gesteld voor noodzakelijk geachte andere investeringen in infrastructuur. Zo zouden investeringen in vaarwegen in filegevoelige gebieden in Nederland een belangrijk effect op de vermindering van vracht op de weg kunnen hebben, omdat dan grotere schepen van deze kanalen en rivieren gebruik kunnen maken.

Binnenvaartorganisaties hebben zich echter ook niet geheel passief opgesteld. Zo publiceerde de Nederlandse Particuliere Rijnvaart Centrale (NPRC) al in 1992 de brochure *De Betuwelijn ligt er natuurlijk al lang*, met de naar het intermodale alternatief verwijzende ondertitel *Vervoer kun je maken of breken* en werd in actualiteitenprogramma's het belang van de binnenvaart verwoord. Het jaar daarop (in juli 1993) richtte het CBRB met een aantal andere (binnenvaart)organisaties een verzoek aan de minister van Verkeer en Waterstaat om een door NEA en Planco uit te voeren onderzoek te laten verrichten naar het ontwikkelingspotentieel van de binnenvaart. De minister wees dat voorstel af met het argument dat te nadrukkelijk een relatie werd gelegd met de Betuwelijn en dat het werk van de Commissie-Van Duursen niet overgedaan hoefde te worden.¹⁰⁷

106. Mededeling van ir. A.P. van den Wall Bake, CBRB.

107. Brief van 14 oktober 1993 (kenmerk DGV/G3/V-324089) aan de voorzitter van het Centraal Bureau voor de Rijn- en Binnenvaart, de heer Rijks: 'Na met veel belangstelling kennis te hebben genomen van vernoemd onderzoeksvorstel, heb ik evenwel moeten constateren, dat hier nadrukkelijk een relatie wordt gelegd met de Betuweroute. In uw opvatting zou er in de studies over de onderbouwing van de Betuweroute een onevenwichtig beeld zijn geschetst van de hedendaagse – en potentieel toekomstige – bijdrage van rail en binnenvaart aan het Europees transportsysteem, waarbij de vervoerspotentie van de binnevaart onderbelicht is.' Met de Commissie-Van Duursen wordt het verslag, *Vaart in de keten. Actieplan ter bevordering van internationaal goederenvervoer via de binnenvaart. Eindrapport van de adviescommissie stimulering internationale binnenvaart*, Den Haag 28 april 1993, onder voorzitterschap van Ir. P. van Duursen bedoeld.

De binnenvaart en kustvaart bieden vele voordelen. Deze werden zeker niet ontkend door de Commissies-Van Duursen en Hermans. De laatste betoogt terecht dat er naar verhouding geen grote investeringen nodig zijn om zowel de capaciteit te vergroten als de vervoersprestatie te verbeteren. Beide commissies lieten echter na kosten, waaronder ook de maatschappelijke kosten, van het binnenvaart-alternatief te vergelijken met die voor de Betuwelijn. Schade aan het milieu bijvoorbeeld blijft volgens de Commissie-Hermans beperkt bij binnenvaartvervoer, maar zij liet na een vergelijking te maken tussen de milieu-effecten van binnenvaart en de Betuwelijn. Het vervoer over water moet hoe dan ook bevorderd worden, maar onbeantwoord bleef de vraag in hoeverre de binnenvaart dan zou gaan concurreren met de Betuwelijn. Het door de minister afgewezen onderzoeksvoorstel van de binnenvaartorganisaties had die vraag – die kennelijk niet gesteld mocht worden – terecht wel geformuleerd.¹⁰⁸

Geen van de leden van de Commissie-Hermans had zich in het verleden in het openbaar met de discussie over de Betuwelijn beziggehouden. Dit geldt niet voor de feitelijke architect van het rapport die was aangedragen vanuit het ministerie van Verkeer en Waterstaat.¹⁰⁹ De secretaris van de commissie, mr. R. Bekker, was senior-partner van het adviesbureau Twijnstra Gudde Management Consultants. Hij had in 1993 al uitvoerig over de Betuwelijn aan het parlement gerapporteerd.¹¹⁰ Het is interessant om te zien hoe de Waalroute (die inmiddels al jaren bestaat met bestemmingen op Emmerich, Duisburg en andere Rijnterminals met railaansluiting) in dat rapport werd weggeschreven: ‘De laatste tijd is ook een alternatief in beeld gekomen waarbij spoor en binnenvaart worden gecombineerd. Dit alternatief is met name door de Vakgroep Transporttechnologie van de TUDelft verwoord. Het voorstel is om containers van Rotterdam met aparte shuttle-schepen te vervoeren naar een nieuw aan te leggen haven in de buurt van Elst en daar op de trein te zetten. De voordelen zijn, aldus de voorstellen, groot. De kosten zijn lager, landschap en stedelijke gebieden worden minder doorsneden, de geluidhinder is lager. Tegelijkertijd wordt toch bereikt dat weliswaar niet Rotterdam maar wel Nederland wordt aangesloten op het Europese spoornet. De voorstellen getuigen zonder meer van creativiteit en zijn dan ook op zichzelf interessant.’

Wie deze introductie heeft gelezen verwacht vervolgens een uitgebreide afweging tussen dit alternatief of varianten daarvan en de Betuwelijn. Maar dat ge-

108. Planco Consulting GmbH en NEA, *Projectvoorstel Ontwikkelingspotentieel binnenvaart & dynamiek intermodale verhoudingen op de oost-west-achterlandverbinding*, Rijswijk, juli 1993, blz. 2: ‘Daarnaast vormt een nieuwe infrastructuurverbinding als de Betuweroute een substantiële ingreep in de bestaande verhoudingen tussen de aanbodmogelijkheden van de vervoerstechnieken.’

109. Twijnstra Gudde, *Jaarbericht 96*, blz. 47-49.

110. Twijnstra Gudde, *Rapport Toetsing Kabinetbesluit PKB Betuweroute*, Den Haag, augustus en september 1993. Begin 1998 werd Bekker benoemd tot secretaris-generaal van het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport.

beurt niet. Het alternatief wordt met niet-onderbouwde argumenten in enkele zinnen van tafel geveegd. Twijnstra Gudde vervolgt namelijk met het plaatsen van ‘enkele kanttekeningen’ om vervolgens dit alternatief te laten liggen: ‘Het alternatief is bij lange na niet zo goed onderbouwd als de Betuweroute; het alternatief biedt geen oplossing voor het deel van de tonnage (66%) respectievelijke treinbewegingen (52%) dat niet voortkomt uit containers; niet aangetoond is dat dit alternatief ook in 2000 gerealiseerd kan zijn; het alternatief ondervangt slechts een deel van de bezwaren tegen de Betuweroute; het doet kunstmatig aan om containers eerst voor een korte vaartocht in een schip te verladen en daarna op de trein te zetten. Wij vinden mede in verband met deze kanttekeningen het idee te onzeker en te weinig onderbouwd om op dit moment aan te merken als een reëel alternatief.’¹¹¹ Ook Twijnstra Gudde heeft niet naar de binnenvaart gekeken. Zij gaat uit van een ‘idee’, dat toen echter al een bestaande en groeiende praktijk was.

Het particulier initiatief in de binnenvaart leidt ertoe dat vaartuigen op de meest geschikte niches in de vervoersmarkt worden ingezet naar hoeveelheid, bestemming en vaarwegklasse. Aanpassing aan nieuwe marktsituaties gaat relatief simpel door verschuiving van de aandacht of inzet van scheepscapaciteit. Ook de tijd is in het voordeel van de binnenvaart. Deze wordt benut om een sterkere marktpositie op te bouwen, onder andere door afspraken met Duitse spoor-operators, zolang de Betuwelijn er nog niet ligt.

111. Twijnstra Gudde in samenwerking met DHV Milieu en Infrastructuur en NEI, *Rapport Toetsing Kabinetsbesluit PKB Betuweroute*, Den Haag, 31 augustus 1993, blz. 24 en 25.

HOOFDSTUK VI
EERSTE
HOOFDDOEL:
‘DE BETUWELIJN
IS IN HET BELANG
VAN DE ECONOMIE’

De taak van de Commissie-Hermans was om de patstelling tussen voor- en tegenstanders te doorbreken. Daarom werden op het eerste gezicht commissieleden aangezocht die met gezag en zonder vooringenomenheid over de problematiek mochten oordelen. De commissie moest unaniem adviseren. Tot op het laatste moment was onduidelijk of de commissie voor faseren (voorlopig stoppen bij Kijfhoek) zou adviseren of tot het aanleggen van de Betuwelijn tot aan Zevenaar. Het werd het laatste, maar – om unanimititeit te verkrijgen – onder noodzakelijke voorwaarden van zwaar flankerend beleid.

De regering nam de conclusie van de Commissie-Hermans vervolgens over zonder al te zwaar te tillen aan de onderliggende voorwaarden. In het *Kabinetsstandpunt over de Betuweroute* van vrijdag 21 april 1995 staat dat ‘de aanleg van de Betuweroute noodzakelijk (is) uit een oogpunt van economie en milieu’.¹¹² In de kritiek die losbarstte na het verschijnen van het rapport-Hermans werd er van verschillende kanten op gewezen dat deze twee doelstellingen (bevorderen van economische groei en duurzaam milieu) juist niet gediend zouden zijn met het aanleggen van de Betuwelijn.

Volgens het *Kabinetsstandpunt* is de Betuwelijn noodzakelijk voor de Nederlandse economie. Dit is een stelling waarbij veel vraagtekens geplaatst worden. Hier volgt een bespreking van acht aspecten betreffende de economische onderbouwing: 1) (wens)prognoses van toekomstig spoorgoederenvervoer; 2) kosten; 3) rentabiliteit; 4) private financiering; 5) Overeenkomst van Warnemünde; 6) Onzekere samenwerking met Duitsland; 7) Vormen van oneerlijke concurrentie; en 8) grenzen van de mainport-strategie. In het volgende hoofdstuk komt het milieu-argument aan bod.

6.1. Prognoses spoorgoederenvervoer zijn wens-scenario's

De minister van Verkeer en Waterstaat moet jaarlijks rapporteren aan de Tweede Kamer over de voortgang van het Betuwelijnproject. De toekomstverwachtingen voor het spoorgoederenvervoer moeten gunstig zijn, anders heeft aanleg van de Betuwelijn geen zin, en dat zou aan de hand van prognoses aannemelijk kunnen worden gemaakt. Prognoses en scenario's spelen daarom een belangrijke rol in het debat.

In de vijfde *Voortgangsrapportage* staat: ‘Voor alle goederenvervoermodaliteiten zijn door het economisch onderzoeksbureau NEA nieuwe prognoses opgesteld, gebaseerd op de nieuwe lange termijn scenario's van het Centraal

112. *Kabinetsstandpunt over de Betuweroute*. Bijlage bij brief nr DGV/G/BS/V-522109 van de Ministers van Verkeer en Waterstaat en van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer aan de voorzitter van de Tweede Kamer der Staten Generaal, 21 april 1995, blz. 1.

Planbureau. Op basis van de nieuwe prognoses voor wat betreft het totale goederenvervoer per spoor in ons land wordt een groei voorzien tot circa 65 miljoen ton. Deze analyse geeft daarmee min of meer hetzelfde beeld als de eerdere prognoses, zij het dat de geprognostiseerde vervoershoeveelheden in 2015 worden gerealiseerd en niet in 2010 zoals eerder werd verwacht. Op basis van prognoses van INRO/TNO en van McKinsey vond de Commissie-Hermans het in 1995 verantwoord uit te gaan van een potentiële vraag naar goederenvervoer per spoor op de Betuweroute van tenminste 30 mln ton in 2015. Op grond van nieuwe prognoses wordt in het jaar 2015 op de oost-west as een vervoersvolume van 39 mln ton verwacht'.¹¹³

Het opgeroepen beeld is duidelijk. Een reeks van prognoses over de toekomst van het spoorgoederenvervoer duidt erop dat er flinke groei zal plaatsvinden. Het ministerie hanteert echter geen gewone prognoses, maar doelstellingsprognoses. Dat zijn prognoses van de uitkomst van gewenst beleid. Voordat nader op de aard van deze wens-scenario's wordt ingegaan, volgt eerst een korte uiteenzetting over dat gewenste beleid.

In 1990 vervoerde NS Goederen (later NS Cargo geheten) 18,4 miljoen ton over het spoor.¹¹⁴ Het *Tweede Structuurschema Verkeer en Vervoer* (SVV II) uit dat jaar wordt algemeen gezien als de aanzet van een door de overheid actief te voeren *modal shift*-beleid. Om verdere dichtslibbing van wegen te voorkomen, dient meer vracht door spoor en binnenvaart vervoerd te worden. Het geschetste streefbeeld was toen: 'de omvang van het goederenvervoer per spoor is in 2010 gestegen tot 50 miljoen ton per jaar'.¹¹⁵

In het voorjaar van 1997 aanvaardde de Kamer de nota *Transport in Balans*. Hierin werden kwantitatieve doelen geformuleerd. Het streven is gericht op het bereiken in 2010 van een *modal shift* van circa 50 miljoen ton. Hiervan zal circa 20 miljoen ton naar het spoor gaan en circa 20 miljoen naar de binnenvaart en 10 naar de kustvaart. Aanleg en verbetering van infrastructuur is daarvoor een beleidsinstrument en de Betuwelijn is daar onderdeel van.¹¹⁶ Het besluit de Betuwelijn aan te leggen noemt de nota 'een strategische keuze, gebaseerd op verwachtingen over de toekomstige ontwikkelingen van het goederenvervoer'.¹¹⁷ De nota lijkt over een nieuw en maatschappelijk wenselijk vervoersbeleid te gaan, verschuiving van het wegvervoer naar andere vervoerswijzen, maar kan ook gelezen worden alsof het er om gaat het spoor voldoende volume te bezorgen.

113. *Voortgangsrapportage Betuweroute 5*, peildatum 1 juli 1998, blz. 7.

114. *Statistisch Jaarboek*, 1996, blz. 214 (tabel 21).

115. SVV II, deel d (regeringsbeslissing), Tweede Kamer, vergaderjaar 1989-1990, 20 922, nrs. 15-16, blz. 70.

116. *Transport in Balans*, Ministerie van Verkeer en Waterstaat, september 1996, blz. 6.

117. *Idem*, blz. 34.

Op grond van verwachtingen over de groei van het goederentransport (het Centraal Planbureau voorspelde een groei van 60% van het goederenvervoer voor de periode 1990-2015 in zijn European Renaissance-scenario) en op grond van het gewenste *modal-shift* beleid heeft de overheid telkens doelstellingsprognoses gehanteerd waarbinnen onder andere verbetering van de marktpositie van het spoor en de aanleg van de Betuweroute al voorondersteld worden. Hier volgt een overzicht van de gehanteerde wens-scenario's, waarin oorzaak en gevolg telkens door elkaar worden gehaald: de Betuwelijn is nodig omdat er uitgegaan wordt van scenario's die de aanleg van de Betuwelijn al vooronderstellen.

In 1990 heeft de NS Goederen een *Toekomstplan voor het goederenbedrijf* opgesteld. Daarvoor werd door Coopers & Lybrand Management Consultants een vertrouwelijke (en dus nooit gepubliceerde en daardoor oncontroleerbare) prognose gemaakt van de totale goederenstroom in, van en naar Nederland. De *modal split* van deze nationale goederenstroom is gebaseerd op een door de NS Goederen zelf gedefinieerde *modal split* die de *modal split* ten gunste van de modaliteit spoor beïnvloedt. Dit werd het 'kwaliteitsscenario' genoemd. Daarnaast hanteerde NS Goederen een 'basisscenario'. Twijnstra Gudde heeft hierover in 1993, in een rapport dat in opdracht van het parlement geschreven werd, opgemerkt dat in de PKB-3 alleen het gunstige scenario van de NS vermeld wordt. Dat kwaliteitsscenario gaat uit van 65 miljoen ton voor 2010. Dat er een basisscenario bestond dat uitkwam op 40 miljoen ton, wordt in de PKB niet vermeld en dat wekt volgens Twijnstra Gudde 'bevreemding'.¹¹⁸ Uitgangspunten van het kwaliteitsscenario zijn: 'de constructie van de Betuweroute; uitbreiding van de grensovergang bij Oldenzaal/Bad Bentheim; specifieke maatregelen ter ontwikkeling en implementatie van een marktconform dienstenaanbod; sterke invloed van milieumaatregelen op het nationale vervoer, waardoor een sterke substitutie van de modaliteit weg naar spoor optreedt'.¹¹⁹

In zijn advies over de PKB-Betuweroute oordeelde de Raad van Advies voor de Ruimtelijke Ordening (RARO) hierover: 'De Raad moet constateren dat de prognoses van een vervoersvolume van 65 miljoen ton in het jaar 2010 voor NS Goederen, waarvan 43 miljoen ton over de Betuweroute, gebaseerd is op een cumulatief samenspel van hoge inschattingen voor vele factoren die dit resultaat weliswaar mogelijk maar toch minder waarschijnlijk maken.'¹²⁰

118. Twijnstra Gudde, *Rapport Toetsing Kabinetsbesluit PKB Betuweroute. Deelrapport 1. Toetsing Onderbouwing Betuweroute*, Den Haag, 10 september 1993, blz. 29.

119. Idem, blz. 26.

120. Raad van Advies voor de Ruimtelijke Ordening, *Hoofdllijnen uit de inspraak op de Nota Betuweroute*, 20 januari 1993, blz. 6; Raad van Advies voor de Ruimtelijke Ordening, *Advies over de PKB Betuweroute*, 3 maart 1993, in PKB-1, blz. 194 en 195.

Wat is dat voor een getal, die 65 miljoen ton in 2010? Gaat het om een prognose aan de hand van marktontwikkelingen (extrapolatie van bestaande vervoercijfers) of om juist die hoeveelheid goederen die voldoende schaalvoordelen biedt voor NS Goederen om als bedrijf te kunnen voortbestaan? Begin jaren 1990 stond het verliesgevende NS Goederen voor de keuze doorgaan of afbouwen. In november 1990 schrijft de NS in de samenvatting van publieksbrochure *Rail 21 Cargo. Toekomstplan voor het goederenbedrijf*: 'Een analyse uitgevoerd door Coopers & Lybrand Management Consultants, toont aan dat het marktpotentieel voor een veel ruimere functie aanwezig is. In 2010 zou de vervoersomvang 65 miljoen ton kunnen bedragen.' Het is verhullend taalgebruik. In de interne *Onderbouwing Toekomstplan voor het goederenbedrijf* uit mei 1991 staat onomwonden waarom het gaat:

'De groeistrategie zoals uiteengezet in het NSG Toekomstplan, gaat uit van een vervoersvolume van 65 mln ton in 2010. De Betuwelijn wordt derhalve een noodzakelijke voorwaarde om de groei op de oost-west as te kunnen realiseren.' En even verder: 'Onder voorwaarde dat aan het bovenstaande kan worden voldaan, biedt de strategie gericht op sterke groei de beste perspectieven voor NSG[oederen] om haar doelstellingen te kunnen realiseren'.¹²¹

Op blz. 27 van dit interne rapport staat zelfs dat 'NSG[oederen] een investering in de Betuwelijn (zou) afraden, indien deze niet gepaard zou gaan met een strategie gericht op sterke groei'. De 65 miljoen ton is in feite een 'target' die vervolgens in latere beleidsstukken werd bestendigd.

De Commissie Infrastructuur van de RARO had eerder aangedrongen op 'nadere gegevens over de macro economische effecten van de Betuweroute en de bedrijfseconomische rentabiliteit mede in relatie tot het alternatief van de binnenvaart'.¹²² Het ministerie van Verkeer en Waterstaat heeft daarop McKinsey & Company en Knight Wendling Consulting BV gevraagd een nadere onderbouwing over deze effecten te geven.¹²³ Het binnenvaart-alternatief wordt in beide rapporten echter niet of in ongunstige zin behandeld. McKinsey baseerde zich op 'een "maximaal" scenario, waarin het spoorvervoer een optimaal produkt kan leveren tegen veel lagere kosten en maximaal kan profiteren van alle kansen, ten dele ten koste van de binnenvaart' en hanteerde bij de schatting van de toekomstige toedeling van lading aan de modaliteiten een 'alles of niet principe', waarbij het intermodale alternatief genegeerd is. De concurrentie op

121. Nederlandse Spoorwegen, *Onderbouwing Toekomstplan voor het goederenbedrijf*, Utrecht 28 mei 1991, blz. 5.

122. Geciteerd uit: *Projectmota Betuweroute*, april 1992. Deel B: 'Tracé-onderzoek en Milieu-effectrapportage' (PKB-2), blz. 194.

123. Knight Wendling Consulting BV, *Macro economische en maatschappelijke kosten-baten analyse van de Betuweroute*, Amsterdam, september 1992; McKinsey & Company, *Economische aantrekkelijkheid goederenvervoer per spoor. Samenvattende Rapportage*, september 1992.

de zogenoemde ‘droge gebieden’ zou volgens dit adviesbureau alleen tussen weg en spoor gaan.¹²⁴ McKinsey heeft verder niet berekend wat er zou gebeuren wanneer aanzienlijke investeringen in binnenvaartfaciliteiten zouden worden gedaan. Daardoor zou bijvoorbeeld de kostprijs dalen en de overslag op binnenvaartschepen verbeteren. Ook is de autonome toename van de efficiency van de binnenvaart buiten beschouwing gelaten.

Knight Wendling was door het ministerie gevraagd ‘te rapporteren over verschuivingen die optreden in de macro economische en maatschappelijke kosten- en baten, indien het voornemen tot aanleg van een goederenspoorlijn door de Betuwe (...) niet wordt aangelegd.’¹²⁵ Knight Wendling benadrukte dus het nul-alternatief, de schade die Rotterdam zou oplopen wanneer de Betuwelijn niet aangelegd zou worden. Het rapport schetst een waar rampen-scenario: ‘Het niet investeren in de Betuweroute zal reeds op korte termijn consequenties hebben voor de verwachte ontwikkeling van het Bruto Nationaal Produkt, omdat een aantal geplande investeringen geen doorgang vinden. Zo is de verwachte daling aan belastinginkomsten van de Staat tot en met het jaar 2000 gelijk aan of groter dan de verwachte investeringen ten behoeve van de aanleg van de Betuweroute’. Verder wordt bijvoorbeeld een verlies aan ‘structurele werkgelegenheid’ van 41 duizend arbeidsjaren verwacht in 2010.¹²⁶ Het rapport baseerde zich onder andere op uitspraken van ongenoemde rederijen. Het weekblad *Intermediair* schreef hier als volgt over:

‘In een aparte bijlage [van het rapport van Knight Wendling] zijn acht uitspraken van rederijen ten aanzien van de Betuweroute’ opgenomen. “Rotterdam zonder spoor is onvoorstelbaar. Er bestaat een kans dat er in Rotterdam alleen nog een commerciële afdeling van ons kantoor overblijft. De lading gaat dan via Antwerpen”, aldus één van de partijen. Een ander bedrijf stelt: “Gezien onze investeringen in een spoororganisatie zijn we genoodzaakt te verhuizen als er in Rotterdam geen internationaal spoorvervoer meer wordt aangeboden.” En: “Zonder spooralternatief slechts een beperkte mainportontwikkeling in Rotterdam. De grootschalige ontwikkeling van de Maasvlakte kan dan achterwege blijven.” Geen geringe uitspraken. Maar om welke reders ging het eigenlijk? Knight Wendling noch Verkeer en Waterstaat hebben daar ooit mededelingen over willen doen. Het betreft hier dus anonieme krachten achter de Betuwelijn.’¹²⁷

124. Commissie Betuweroute, *Achtergrondstudies werkgroep 1/2*, Amersfoort, februari 1995. Bijlage 2, J. van Riet, C.J. Ruijgrok, ‘Spoorvolumes op de oost-west as onder verschillende scenario’s’, TNO Beleidstudies en Advies en TNO-INRO, blz. 1 en 6.

125. Knight Wendling, voorwoord.

126. Knight Wendling Consulting BV, *Macro economische en maatschappelijke kosten-baten analyse van de Betuweroute*, september 1992, Eindrapport, blz. 20 en 22.

127. F. Siddiqui, ‘Een duistere club. De lobby achter de Betuwelijn’, in: *Intermediair*, 20 december 1996, 32 jrg., nr. 51, blz. 7.

Het aanleggen van de Havenspoorlijn, aantakken op het bestaande net en afzien van de aanleg van de rest van de Betuwelijn, komt als optie in het rapport niet voor. De redenering van het alles of niets en de getallen die Knight Wendling gebruikte, worden nog altijd door de overheid omarmd. In de sinds juni 1998 verspreide voorlichtingsfolder *Betuwerroute in één oogopslag* staat: 'Zonder de capaciteit van de Betuwerroute kan Nederland op het spoor geen volwaardige doorvoer van goederen garanderen. Als een zeeschip met een deel railvracht om die reden een andere haven kiest, daalt de aanvoer met de totale lading van het schip. Dit verlies kan oplopen tot jaarlijks 29 miljoen ton in 2010.¹²⁸ In de folder staat de oorspronkelijk aan Knight Wendling ontleende tabel (tabel 1).

Tabel 1

Totale goederenvervoer Nederland, met en zonder Betuwelijn, per sector in miljoenen tonnen.

1987	2010 met Betuwelijn	2010 zonder Betuwelijn	Verschil
Weg			
455	715	721	+ 6
Binnenvaart			
234	326	351	+ 25
Spoor			
18	65	5- 60	
Totaal			
707	1106	1077	-29

De getallen in de situatie met Betuwelijn zijn gebaseerd op het European Renaissance-scenario van het Centraal Planbureau en de Nederlandse Spoorwegen. Zonder Betuwelijn vallen volgens Knight Wendling hele scheepsladingen weg. Er wordt dus geen rekening gehouden met de aanleg van de Havenspoorlijn. Wat betekent een situatie met Betuwelijn voor de toedeling aan de andere modaliteiten? De binnenvaart zal dan 25 miljoen ton lading kwijtraken aan het spoor, terwijl van de weg (slechts) 6 miljoen ton wordt gehaald.

128. Een gezamenlijke uitgave van de Projectdirectie Betuwerroute van het ministerie van Verkeer en Waterstaat en van de Managementgroep Betuwerroute van NS Railinfrabeheer, juni 1998 (eerste druk). De tabel verwijst naar *Betuwerroute. Kabinetsstandpunt* (PKB-3). Tweede Kamer, vergaderjaar 1992-1993, 22589, nrs. 4-5, blz. 23 (Figuur 2.3). Daar wordt verwezen naar Knight Wendling Consulting BV, *Macro economische en maatschappelijke kosten-baten analyse van de Betuwerroute*, september 1992, Eindrapport, blz. 66 en 67 (Figuur 4.2.) De prognoses zijn volgens Knight Wendling gebaseerd op het European Renaissance-scenario, Prognos, *European Freight Transport Market Europe*, 1988, NEA, en de NS (zie hieronder).

De politieke wenselijkheid van spoorstimulerend beleid is ingebracht in de analyses van McKinsey en Knight Wendling door, in de woorden van een student economie, 'het projecteren van kunstmatig hoge vraagvolumes voor goederens-transport per spoor'.¹²⁹ Het Centraal Planbureau berekende op basis van de door McKinsey en Knight Wendling gehanteerde veronderstellingen zo'n 7 miljard gulden aan 'macro-economische baten' van de Betuwelijn.¹³⁰ Dit maakte dat CPB-onderzoek kwetsbaar voor zogeheten gi-go-kritiek (*garbage-in-garbage-out*), omdat de berekening nooit beter is dan de kwaliteit van het gebruikte basismateriaal. Het CPB gaf later toe dat het 'niet in staat geweest (was) om in een beperkte tijd de plausibiliteit van de vele becijferingen en veronderstellingen uit deze rapporten te beoordelen' in een *Werkdocument* dat geschreven werd op verzoek van de Commissie-Hermans.¹³¹ De commissie beschikte daar in december 1994 al over, maar het werd pas gepubliceerd anderhalve week nadat het rapport-Hermans uitkwam en door de commissie in haar rapport genegeerd.¹³² De 7 miljard is overigens minder dan het totale huidige investeringsbedrag. Dit tekent dat van enig terugverdienen geen sprake kan zijn.

De Commissie-Hermans toont hetzelfde kunstje van hoge vraagvolumes voor spoorgoederentransport. Uitgaande van een kritiekloos van McKinsey overgenomen totaalvolume van 480 miljoen ton op de oost-west-as in 2015, concludeert de commissie dat 'het verantwoord is te rekenen met een potentiële vraag naar goederenvervoer per spoor (oost-west as vice versa) in 2015 van tenminste 30 miljoen ton'. Wanneer echter naar de door INRO/TNO voor de commissie gemaakte scenario's gekeken wordt, blijkt dat die 30 miljoen ton ligt tussen het 'Efficiency plus scenario' (23 miljoen ton) en het 'Heffingen scenario' (31,2 miljoen ton). In het eerste scenario wordt een kostenverlaging van de variabele kosten van niet minder dan 50% voor het spoor verondersteld en in het tweede wordt het wegtransport door een heffing van 35 cent per kilometer (!) duurder gemaakt (opdat verladers eerder voor spoor zullen kiezen). Over de mate waarin deze scenario's politiek haalbaar zijn, wordt weinig tot niets meegedeeld.¹³³

Een door de Commissie-Hermans niet gemaakt rekenvoorbeeld geeft aan wat een heffing van 35 cent zou betekenen. Er zijn in Nederland ongeveer 100.000 zware trucks die jaarlijks gemiddeld 100.000 kilometer rijden. Dat

129. G.A.J. Stevens, *De Betuweroute: kosten & baten tussen analyse en politiek*, Maastricht 1995. Afstudeerscriptie RUL, blz. 62.

130. Centraal Planbureau, *De macro-economische effecten van de Betuweroute*, Den Haag, mei 1993, werkdocument nr. 52. (Dit CPB-onderzoek werd verricht op verzoek van de Interdepartementale Commissie voor het Economisch Structuurbeleid (ICES). Het rapport is ook integraal gepubliceerd als bijlage 1 in de Planologische KernBeslissing, deel 3, Tweede Kamer, vergaderjaar 1992-1993, 22589, nrs. 4-5, blz. 97-109.)

131. Centraal Planbureau, *Toelichting op de CPB berekeningen over de Betuweroute*, Den Haag januari 1995, werkdocument nr. 73, blz. 4.

132. *Trouw*, 9 februari 1995, waar gesteld wordt dat de Commissie-Hermans dit rapport bewust negeerde.

133. Commissie Betuweroute, *Rapport*, Den Haag, 23 januari 1995, blz. 33-41.

zijn 10 miljard kilometers à 35 cent, ofte wel een extra belasting van 3,5 miljard gulden per jaar voor het zware wegvrachtvervoer, alleen bedoeld om 30 miljoen ton naar de Betuwelijn over te hevelen. Maar niet alle zware trucks rijden over de grens. Van die 100.000 trucks zijn dat er slechts 10.000 die ongeveer 10 miljoen ton aan het spoor zouden kunnen overlaten. Niet alleen is het dan een raadsel waar die andere 20 miljoen ton vandaan moeten komen, ook is het zo dat de gewenste vervanging (van weg door spoor) 30.000 arbeidsplaatsen in het wegvervoer kost en dat de staat bijna een half miljard gulden aan accijns en belasting derft.¹³⁴

De 30 miljoen ton van Hermans, waar ook de latere nota *Transport in Balans* van uitgaat, is gebaseerd op scenario's die gunstig zijn voor het spoor. Het beleidsvrije scenario (autonome groei bij ongewijzigde kostenverhoudingen tussen de modaliteiten) van Hermans komt met 18,7 miljoen ton dan ook bijna de helft lager uit. Het ministerie van Verkeer en Waterstaat hanteert de 30 miljoen ton van Hermans echter als een 'minimumwaarde voor het vervoer over de oost-west-as in het jaar 2015'.¹³⁵

Toen in het najaar van 1998 opnieuw een grote discussie ontstond over het nut van de Betuwelijn, onder andere naar aanleiding van de open brief van acht hoogleraren aan de Tweede Kamer (zie bijlage 1), publiceerde de minister van Verkeer en Waterstaat de *Notitie Betuweroute*. Daarin wordt gesteld dat nieuwe prognoses aansluiten bij het advies van de Commissie-Hermans. 'De nieuwste prognoses van NEA/Railned uitgaande van het "European Co-ordination"-scenario van het CPB (het middelste scenario) en het maatregelenpakket uit "Transport in Balans" geven een volume aan van 39-40 mln ton [in 2015]'.¹³⁶

De 39 tot 40 miljoen ton is de uitkomst van het zogeheten door NEA gehanteerde *Transport in Balans*-scenario.¹³⁷ Dit TiB-scenario wordt in het NEA-rapport, terecht, een 'doelstellingsscenario' genoemd, waarin het Simodalshift beleid al succesvol wordt verondersteld. Het rapport, dat door NEA geschreven werd voor Railned als onderdeel van een opdracht van het Directoraat-Generaal voor het Goederenvervoer van het ministerie van Verkeer en Waterstaat, vermeldt dat door Railned een 'maximale inschatting' van de verbetering van 'het spoorproduct' gemaakt werd. Daarbij wordt onder andere uitgegaan van een kostendaling van 25% van spoorvervoer en van een al aangelegde Betuwelijn als extra rail-capaciteit om de gewenste beleidsdoelstelling

134. Rekenvoorbeelden van dhr. J. de Bruin, vervoersconsultant te Blokker.

135. Antwoord van minister Netelenbos van Verkeer en Waterstaat op Kamervragen van GroenLinks (Halsema en Van der Steenhoven ingediend op 4 augustus 1998), 27 augustus 1998 (DGG/S/SR/98005665).

136. Ministerie van Verkeer en Waterstaat, *Notitie Betuweroute*, 6 november 1998, blz. 5.

137. NEA, *Actualisering prognoses goederenvervoer*, Rijswijk, april 1998 (uitgebracht aan Railned).

mogelijk te maken. Voor de binnenvaart wordt met een veel lagere kostendaling van slechts 5 procent gerekend, zonder dat die verschillen onderbouwd worden. De TiB-prognose is dus niets anders dan de invulling van een wensscenario dat bovendien door een direct belanghebbende, Railned, werd aange-reikt en bij voorbaat succesvol wordt verondersteld.

Minister Netelenbos van Verkeer en Waterstaat legitimeert de aanleg van de Betuwelijn door naar de TiB-prognose te verwijzen en vooronderstelt dat het flankerend beleid, zoals dat in de nota *Transport in Balans* verwoord wordt, optimaal effect zal hebben. Een niet onderbouwde prognose uit de koker van Coopers & Lybrand die in feite een omzetwens betrof voor het laten overleven van NS Goederen, werd via deze nota tot beleid en norm verheven. Vervolgens moet als in een communistische planeconomie de norm gehaald worden, ongeacht ontwikkelingen in de vervoersmarkt en ongeacht ingebrachte inhoudelijke bezwaren.¹³⁸ NEA heeft op basis van de inschatting van Railned vier 'simpele rekenregels' opgesteld als vertaling van dat beleid. Zo wordt al het binnenlands wegvervoer van maritieme containers over een afstand van meer dan 100 km en al het internationale wegvervoer toegerekend aan spoor, binnenvaart en kustvaart. Een andere rekenregel stelt dat al het wegvervoer van chemische basisproducten naar spoor, binnenvaart en kustvaart verschuift. Elders staat weer dat de internationale aanvoer van chemische producten toeneemt en zo wordt duidelijk hoe de minister aan een voor spoor gunstige 'geactualiseerde' prognose komt. Over het realiteitsgehalte van alle onderliggende aannames wordt in het NEA-rapport met geen woord gerept. Geen woord bijvoorbeeld over de toegenomen concurrentiekracht van de binnenvaart ten opzichte van spoor. Een succesvol flankerend beleid wordt eenvoudigweg als gegeven gehanteerd, terwijl in de *Perspectievennota* van het ministerie van Verkeer en Waterstaat gewoon staat dat het flankerend beleid niet te verwezenlijken is: 'de accijnsheffing, het instrument dat Nederland nu hanteert, zit aan de bovengrens van wat in internationale context haalbaar is'.¹³⁹

Dat er ook andere scenario's kunnen worden opgesteld blijkt uit het in januari 1999 verschenen Duits-Nederlandse rapport van het ingenieursbureau Spiekermann. Daarin wordt gewerkt met een 'trend' en een 'spoorweggroei'-scenario voor de Oostwest-as.¹⁴⁰ In dit rapport wordt geanalyseerd welke gevolgen aanleg en gebruik van de Betuwelijn voor Duitsland zal hebben. Spiekermann is veel minder optimistisch dan de in opdracht van het ministerie van Verkeer en Waterstaat geproduceerde rapporten (Tabel 2).

138. Vgl. M. Roscam Abbing, 'Na Noordtak moeten nu de prognoses van tafel', *Arnhemse Courant*, 8 september 1999.

139. *Perspectievennota Verkeer en Vervoer*, Den Haag 1999, blz. 50.

140. Spiekermann (i.s.m. DHV, ISW, Prognos), *Gevolgen van de Betuweroute en de Hogesnelheidslijn voor het goederen- en personenverkeer in de Euregio Rijn-Waal*, Düsseldorf, januari 1999, blz. 15.

Tabel 2. Goederenvervoer per spoor in 2010 en 2020 in miljoenen ton (netto) volgens Spiekermann en NEA

	2010	2010	2020	2020
Spiekermann	trend	spoorweg-groei	trend	spoorweg-groei
	15,9	20,5	18,9	24,5
NEA	basis	TiB	basis	TiB
	15,9	25,1	20,2	36,1

De getallen van Spiekermann hebben betrekking op het totaal van het spoorgoederenvervoer over Oldenzaal, Zevenaar en Venlo. De getallen van NEA, ontleend aan tabel 3.10, hebben betrekking op al het internationale vervoer op de Oost-West as.

Samenvattend kan gesteld worden dat wens-scenario's op twee pijlers rusten. De eerste is de aanname van een continue groei-economie als de meest waarschijnlijke economische ontwikkeling van de toekomst. Er wordt dan uitgegaan van een voorspoedige internationale macro-economische ontwikkeling die ook een voortdurende groei van de transportstromen laat zien. Daar zijn uiteraard kanttekeningen bij te plaatsen. Langdurige economische groei is geen zeker gegeven. De inmiddels min of meer bezworen Aziëcrisis, waardoor de koopkracht in Zuidoost-Azië tijdelijk sterk verminderde, had bijvoorbeeld een direct merkbare negatieve invloed op de mondiale vervoersstromen. Ook heeft economische groei geen eeuwigdurende causale relatie met de toename van het transportvolume. Zo kan door een eventuele schaarste aan olie de transportprijs toenemen, waardoor minder vervoerd wordt en/of alternatieve grondstoffen gebruikt gaan worden. Er wordt dan weer (net als vroeger) dichter bij de consument geproduceerd. De transportstromen veranderen dan van omvang en richting. Zogeheten miniaturisering of dematerialisatie van producten is het fenomeen dat dezelfde prijs/prestatie verhouding geleverd wordt met minder grondstoffen. Dit gaat gepaard met minder transport. Rekening moet ook gehouden worden met een afvallende bevolkingsgroei in West-Europa. Bierman stelde in 1994: 'Juist de kans dat ladingprognoses kunnen verdampen moet aanzetten tot het voeren van een voorzichtig beleid met strategische investeringen in terkortschietende onderdelen van het totale transportnetwerk, zowel te land, als te water en in fasering gelijke tred houdend met het werkelijk optredende ladingaanbod.'¹⁴¹

141. M. Bierman, 'Mainport en milieu beter af zonder Betuweroute', *Rooilijn* (Faculteit der Ruimtelijke Wetenschappen aan de Universiteit van Amsterdam), 1994 nr. 4, blz. 188-193, ald. blz. 193.

Sommige waarnemers zullen wijzen op de groei van het containervervoer. Deze is al jaren bovengemiddeld. De verklaring daarvoor ligt niet alleen in het 'mainport-effect' of in een 'autonome economische groei', maar ook in 'containerisatie', dat wil zeggen dat meer en meer stukgoed door middel van containers getransporteerd wordt. De containerisatie-tendens zal afvlakken zodra het meeste daarvoor in aanmerking komende stukgoed in containers wordt verpakt.

De tweede aanname is die van een beter concurrerend spoorvervoer. Deze veronderstelling gaat uit van een voorbeeldige samenwerking op het gebied van het Europese railvervoer en een marktgerichte, efficiënte organisatie van het rail-goederenvervoer. Deze aanname gaat voorbij aan zowel de concurrentiekracht van andere vervoersmodaliteiten als aan de rivaliteit tussen Europese spoormaatschappijen en de haast onoverkomelijke problemen om het Europese railsysteem te harmoniseren.

In het geval van de door het ministerie van Verkeer en Waterstaat gehanteerde prognoses is nog een derde aanname van belang. Een omzetwens voor het laten overleven van NS Goederen werd via het Transport in Balans-beleid tot norm en beleid verheven. Wanneer het ministerie vervolgens stelt dat de prognoses voor het goederenspoor niet ter discussie staan, is dat op zichzelf correct. Bij een 'doelstellingsprognose' kan de prognose niet ter discussie staan. De doelstelling wel.

6.2. Kosten Betuwelijn: hoog en ondoorzichtig

De Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) schreef in 1994 het volgende: 'In de loop van de tijd is de kostenbegroting voor het project verscheidene malen bijgesteld: de volgende bedragen zijn de afgelopen jaren genoemd door de initiatiefnemers (Verkeer & Waterstaat en de Nederlandse Spoorwegen): 2,4 miljard (juni 1990); 4,1 miljard (juli 1991); 4,9 miljard (zomer 1992); 6,2 miljard (mei 1993). Het project is in de loop van de tijd volledig van karakter veranderd: de 2,4 miljard uit 1990 heeft betrekking op het opknappen van de bestaande Betuwelijn. De 6,2 miljard van 1993 heeft betrekking op een geheel nieuwe spoorlijn langs de A15 waarbij bijvoorbeeld ook de verbetering van de havenspoorlijn in de Rotterdamse haven is begrepen. De kosten van de verschillende aansluitingen (naar Twente en Venlo) zijn overigens niet meegerekend. Door andere partijen worden anno 1993 aanzienlijk hogere bedragen genoemd: olopend tot ruim 12 miljard.'¹⁴²

142. A.J.F. Bruning, m.m.v. J. Siersma, *Grote projecten in Nederland; een analyse van het tijdsbeslag van twintig besluitvormingsprocessen*, Den Haag (Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, W 77), juni 1994, blz. 54.

Premier Lubbers liet zich over het bedrag van 6,2 miljard toen in de volgende zin uit: 'De Betuwelijn mag hooguit een paar honderd miljoen gulden meer kosten dan 6,2 miljard gulden. Een paar miljard meer is krankzinnig.'¹⁴³ Hoeveel de Betuwelijn werkelijk gaat kosten is een moeilijk te beantwoorden vraag. Dat hangt onder andere af wat je onder de Betuwelijn verstaat. Zo werd eerst de Havenspoorlijn (Maasvlakte – Kijfhoek) niet meegerekend, maar later wel.¹⁴⁴ En zo rekende het ministerie tot voor kort met aanlegkosten tot aan Zevenaar, zonder de kosten van de Noord- en Zuidtak hierbij op te tellen, terwijl deze takken vanwege de *Overeenkomst van Warnemünde* wel als een conceptueel en onlosmakelijk geheel van de Betuwelijn beschouwd werden, totdat minister Netelenbos in september 1999 eerst de Noordtak ter discussie stelde (vergelijk paragraaf 6.5) en kort daarna ook de Zuidtak.¹⁴⁵

In hoeverre wordt de aanleg van rangeerterreinen, aansluitingen op het bestaande net, aanleg van bovenleiding, aanpassingen van kruisende infrastructuur wel of niet meegerekend in het budget? Kruisingen met de binnenvaart komen in de begroting van Verkeer en Waterstaat bijvoorbeeld ten laste van de binnenvaart (waarmee de binnenvaart een directe concurrent subsidieert). Een nog bredere definitie telt ook de maatschappelijke kosten (waardeverlies van bedrijven op en langs het tracé, sloop van huizen, verlies van milieuwaarde, derving van inkomsten door terugloop van het aantal toeristen, enz.) hierbij op.

Inmiddels wordt door het ministerie van Verkeer en Waterstaat voor de Havenspoorlijn en de hoofdas tot aan Zevenaar gerekend met 9,3 miljard gulden en is er begin 1999 een officiële raming bekend gemaakt van de Noordtak van maximaal 4,8 miljard.¹⁴⁶ Voor de Zuidtak geldt een vergelijkbaar bedrag.

143. *De Telegraaf*, 18 november 1993.

144. In PKB-3 wordt de Havenspoorlijn tot de Betuwelijn gerekend. In het begin van het besluitvormingsproces werd slechts gesproken over de kosten van het tracé Kijfhoek-Zevenaar. Vanaf november 1993 worden ook de kosten van het tracé Maasvlakte-Kijfhoek in het project opgenomen. Dit blijkt ook uit het antwoord van de minister op kamervraag 181 (22 november 1993) over de financiering van de Betuweroute: 'De investeringssom is echter in de loop van de jaren gewijzigd onder andere door het treffen van milieuvorzieningen en het betrekken van een deel van de investeringen in de Havenspoorlijn in het investeringsbedrag. De Havenspoorlijn wordt nu als onlosmakelijk onderdeel beschouwd van het Betuweroute-traject'.

145. *Overeenkomst van Warnemünde*, 31 augustus 1992, ook opgenomen als bijlage 8 in PKB 3, Art. 2a, blz. 137.

146. De vijfde *Voortgangsrapportage Betuweroute* (peildatum 1 juli 1998) vermeldt 9,35 miljard gulden voor de tracédelen Havenspoorlijn en A15-lijn (Maasvlakte-Zevenaar). Op 12 januari 1999 werd de *Trajectnota* voor de noordoostelijke tak van de goederenspoorlijn gepubliceerd. De Noordtak, die via Elst en Oldenzaal naar Duitsland moet leiden, zal volgens deze eerste officiële raming, afhankelijk van het te kiezen tracé, tussen de 4 en 4,8 miljard gulden gaan kosten. De Commissie-Hermans vermeldde in januari 1995 dat de NS de kosten van de Noordtak vooralsnog raamde op 2,5 à 5 miljard gulden. Commissie Betuweroute, *Eindrappport werkgroep 3*. Deel II: Gefaseerde aanleg Betuweroute, 16 januari 1995, bijlage 2, blz. 2.

De Commissaris van de Koningin van Gelderland, Kamminga, spreekt in februari 1999 al van een totaal bedrag van 20 miljard.¹⁴⁷

De kosten van aanleg van de Betuwelijn zijn telkens gedefinieerd als die van een onderdeel van wat in feite een veel omvangrijker project is. Hierdoor is het parlement nooit de mogelijkheid geboden te oordelen op basis van alle kosten. Dit geldt ook voor de Commissie-Hermans. Deze commissie berekende een totaal bedrag van 7,4 miljard gulden voor de Betuwelijn, maar ging uit van alléén het deel tot Zevenaar, hoewel het CPB, nota bene in opdracht van de commissie, stelde dat rekening dient te worden gehouden met alle kosten, dus ook die van aftakkingen van de Betuwelijn en het Knooppunt Arnhem-Nijmegen (KAN).¹⁴⁸

Een deel van de kosten wordt afgewenteld op lagere overheden en komt niet terug in de begroting van de Betuwelijn. Dit zijn met name posten die voortvloeien uit de aanleg, zoals aanpassing van lokale infrastructuur. Hoeveel zal bijvoorbeeld het vervoer over de Betuwelijn gaan kosten vanwege de hoge aanlegkosten?

Om inzichtelijk te maken wat vervoer over de Betuweroute kost, wordt hier een voorbeeld uitgewerkt. Daarvoor worden de voor spoorgoederenvervoer meest optimistische uitgangspunten gehanteerd met betrekking tot de (inniddels afgeblazen) Noordtak. Uit de in januari 1999 gepubliceerde trajectnota voor de Noordtak blijkt dat de kosten van aanleg geraamd worden op tussen de 4 en 4,8 miljard gulden.¹⁴⁹ Uitgangspunt is de minimum-variant (4 miljard), ondanks het gegeven dat dergelijke ramingen in de praktijk vrijwel altijd hoger uitpakken. Wat kost het de staat om dit bedrag te lenen? De rente wordt laag ingeschat op 5 procent. Rentelasten per jaar zijn dan 200 miljoen gulden voor de Noordtak alleen. Verder wordt uitgegaan van het door Spiekermann gehanteerde spoorweggroei-scenario voor 2020.¹⁵⁰ Volgens dat scenario zal er in dat jaar 4,2 miljoen ton over de Noordtak (via Oldenzaal) vervoerd worden met 40 treinen per dag. Deze vervoersprestatie kost de staat aan rentelasten 200 miljoen gulden. De kosten per ton vervoerde vracht liggen dan op 47,6 gulden. Dit is dus het bedrag waarmee de infrakosten (aanlegkosten) gedekt moeten worden. Daarnaast zou ook met afschrijving en onderhoud gerekend moeten wor-

147. In een interview zegt Kamminga: 'Misschien komt er nog wel tien miljard bij en gaat de Betuwelijn uiteindelijk tenminste 20 miljard gulden kosten'. Vraag: 'Dat bedrag heeft het kabinet nooit genoemd!'. Antwoord: 'Nee, maar vroeg of laat komt dat wel naar buiten'. *De Telegraaf*, 27 februari 1999.

148. *Trouw*, 9 februari 1995; Centraal Planbureau, *Toelichting op de CPB berekeningen over de Betuweroute*, Den Haag januari 1995, werkdocument nr. 73, blz. 7, waar het CPB opmerkt hierop gewezen te hebben in een schrijven aan de informateurs [over het te vormen kabinet] van 13 juni 1994.

149. *NRC-Handelsblad*, 13 januari 1999.

150. Spiekermann (i.s.m. DHV, ISW, Prognos), *Gevolgen van de Betuweroute en de Hogesnelheidslijn voor het goederen- en personenverkeer in de Euregio Rijn-Waal*, Düsseldorf, januari 1999, blz. 15.

den. Dan zijn er nog de operationele kosten voor de vervoerder (aanschaf en onderhoud materieel, personeel, energie). Wanneer tegen de minimumprijs van 47 gulden per ton wordt vervoerd, wordt dus verlies geleden. Het gemiddelde tarief in het internationale goederenvervoer per rail is 11,40 gulden per ton (Jaarverslag NS, 1997, gerekend met een afstand van circa 250 km). Voor vervoer over alleen de Noordtak zou dat een gulden of 5 zijn. Om alléén de kapitaallasten van de Noordtak op te kunnen brengen, zou er ten minste 40 miljoen ton goederen vervoerd moeten worden. Dat is bijna tien keer zo veel als voorspeld in Spiekermanns spoorgroei-scenario.

De tot nu toe meest pessimistische kostenberekening gaat uit van ruim 40 miljard gulden. Deze berekening, gemaakt door de vervoersconsultant J. de Bruin, gaat nog uit van de aanleg van de Noord- en Zuidtak en baseert zich op twee principes. Analoog aan de uitspraak van het Centraal Planbureau dienen alle kosten bij elkaar te worden opgeteld, dus ook die van de Noord- en Zuidtak. Verder moet er rekening worden gehouden met rentekosten van het te lenen kapitaal en met kosten van onderhoud. De vraag is dan hoeveel er betaald is wanneer uiteindelijk in 2015 het gehele project klaar is om in gebruik te worden genomen. Het door het ministerie gehanteerde bedrag van 9,3 miljard gulden voor de hoofdas (Maasvlakte – Zevenaar) acht De Bruin een aanzienlijke onderschatting van de werkelijke kosten. Dit komt doordat geen rekening is gehouden met een reeks van kostenfactoren die zich voordoen naast de investeringen door het rijk voor de hoofdas. In de eerste plaats kunnen nog extra kosten worden verwacht op het terrein van geluidswering en kunstwerken. De kosten hiervan komen niet alle ten laste van het rijk, maar wel van provincies en gemeenten en onderhoudskosten doen zich ook voor vóórdát de lijn in dienst wordt gesteld. De Bruin komt tot de volgende raming:

‘De kosten van voorzieningen op het terrein van geluidswering en kunstwerken die ten laste komen van provincies en gemeenten kunnen worden geraamd op 2 miljard. Aanpassingen van wegkruisingen komen voor een groot deel voor rekening van de betrokken gemeente of provincie. Voorts is duidelijk, dat de door ministers Jorritsma en De Boer aangegeven resultaatsverplichting ten aanzien van geluidswering al bij eerste schatting door akoestisch deskundigen op ruim 1 miljard gulden extra komt voor het tracédeel Maasvlakte-Zevenaar. De Noordtak – even lang als het tracé Kijfhoek-Zevenaar – kan gevoeglijk op 8 miljard gulden worden geschat en de Zuidtak, met de zeer dure Nijmegen-passage, op 7 miljard. In totaal is dan 27 miljard uitgegeven tegen begin 2016. Het project heeft dan aan investering, rentederving en onderhoud een totaal van 40,3 miljard opgeslokt. Hierbij wordt uitgegaan van derving op kapitaal op basis van rente op Staatsleningen. Voor overige lasten als onderhoud en reparatie wordt 1 procent gerekend. Totaal ruim 7 procent, waarbij rentederving pas in het jaar ná investering meetelt. Als eind 2005 de eerste trein de grens met

Duitsland passeert, is er reeds 15,3 miljard gulden aan gecumuleerde lasten en investering op de balans te vinden. Met een afschrijving over 50 jaar (2%) moet er 7% worden terugverdiend. Als dat niet het geval is moet men de kosten van de Betuwelijn na 2015 feitelijk op 2,8 miljard gulden per jaar stellen.’¹⁵¹

Verschillende partijen uit de oppositie vroegen in het najaar van 1998 de regering het Centraal Planbureau opnieuw een kosten-baten analyse van de Betuwelijn te maken. Het kabinet heeft dat verzoek toen niet willen honoreren.

6.3. Rentabiliteit Betuwelijn: ver te zoeken

In het *Kabinetsstandpunt* staat ten aanzien van de economische noodzaak van aanleg onder andere het volgende: ‘Volgens het CPB worden de uitgaven voor de Betuweroute in het European Renaissance-scenario binnen 15 à 20 jaar terugverdiend. In een ongunstiger scenario (Global Shift) is de terugverdienperiode circa 25 jaar. Het Kabinet acht dergelijke terugverdiëntijden, met al hun onzekerheden, voor een grootschalig project met een lange levensduur als de Betuweroute aanvaardbaar. Daarnaast moge duidelijk zijn dat in deze berekeningen de hierboven genoemde strategische effecten [zoals de vestiging van nieuwe industrieën dankzij nieuwe infrastructuur] slechts in beperkte mate zijn meegenomen. Volgens sommige economen (bijvoorbeeld prof. E.J. Bomhoff in het onderzoek “Met de Spade op de Schouder”) is de omvang van deze effecten zeer groot.’¹⁵²

Het Centraal Planbureau publiceerde drie dagen na het Kabinetsbesluit, maandag 25 april 1995, echter een nieuw rapport, *Economische effecten van de Betuweroute op basis van recente informatie*. Hierin laat het CPB zich nog kritischer uit over de Betuwelijn dan in voorgaande rapporten: ‘De uitkomsten van bovengenoemde veranderingen en toevoegingen [na de publikatie van het rapport van de Commissie-Hermans] ten opzichte van WD-52 [de eerdere studie van het CPB over de Betuwelijn] zijn dusdanig groot dat het CPB meent er goed aan te doen hiervan in deze nieuwe publikatie melding te maken.’¹⁵³ Het CPB komt in deze studie onder meer met nieuwe berekeningen ten aanzien van kosten en rentabiliteit: ‘De becijferde baten liggen aanzienlijk lager, terwijl de kosten substantieel hoger liggen’.¹⁵⁴

151. Deze berekening werd gepresenteerd op de door de Stichting Duurzame Mobiliteit georganiseerde Persconferentie Betuweroute, Nieuwspoor, 28 mei 1999.

152. *Kabinetsstandpunt over de Betuweroute*. Bijlage bij brief nr DGV/G/BS/V-522109 van de Ministers van Verkeer en Waterstaat en van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer aan de voorzitter van de Tweede Kamer der Staten Generaal, 21 april 1995, blz. 4.

153. Centraal Planbureau, *Economische effecten van de Betuweroute op basis van recente informatie*, april 1995, Werkdocument nr. 75, april 1995, blz. 2.

154. Idem, blz. 2.

NRC-Handelsblad berichtte die 25ste april uit de mond van CPB-onderzoeker Van Hoek: ‘En dan zijn er nog de investeringskosten, die inclusief het kabinetsbesluit van vrijdag vijftig procent hoger uitvallen dan twee jaar geleden, en de vervoersvooruitzichten die op basis van de jongste inzichten veertig procent lager zijn’.¹⁵⁵

Ook de verwijzing naar Bomhoff in het *Kabinetsstandpunt* is ongelukkig. Het *Kabinetsstandpunt* refereert hier namelijk aan een zwaar bekritiseerd rapport, waarin prof. Bomhoff betoogde dat met een investering in de Betuwelijn van 9 miljard gulden de Nederlandse economie tot het jaar 2025 ten minste 52 en wellicht zelfs 79 miljard gulden verdiend kan worden.¹⁵⁶ Bomhoffs rapport, ‘*Met de spade op de schouder*’, werd geschreven met financiële steun van het Gemeentelijk Havenbedrijf Rotterdam.¹⁵⁷ Het kennelijke doel van het rapport, dat één maand voor het kabinetsbesluit over de Betuweroute verscheen, was de toen twijfelende VVD achter het besluit te krijgen. Vandaar dat de titel is ontleend aan een uitspraak van de negentiende eeuwse liberale voorman Thorbecke die de aanleg van het Noordzeekanaal en de Nieuwe Waterweg had verdedigd met de woorden ‘Ik ben hier gekomen met de spade op de schouder’. En de VVD zwichtte, allerlei verkiezingsbeloften ten spijt. Wordvoerder Jan-Dirk Blaauw had met dit rapport een argument in handen om vóór te kunnen stemmen, en liet zich op de dag van verschijning al in die zin uit.¹⁵⁸

Over Bomhoffs analyse werd indertijd direct discussie gevoerd. De econoom Muller van de Erasmus-Universiteit oordeelde: ‘Bomhoff wil de goegemeente met zijn rapport doen geloven dat de aanleg van de Betuweroute het inkomen blijvend doet toenemen, maar levert hiervoor geen enkel bewijs’.¹⁵⁹ Het CPB liet zich in gelijkstreckende bewoordingen uit:

‘De resultaten van [het onderzoek van Bomhoff] zijn in verband gebracht met de wenselijkheid en rentabiliteit van de Betuweroute. Hiertoe ontbreekt iedere reden. Het onderzoek van Bomhoff heeft geen betrekking op de Betuweroute en is niet geschikt voor het prioriteren van infrastructuurpro-

155. *NRC-Handelsblad*, 24 april 1995. Het bericht stelt verder: ‘het rapport [had] vorige week vrijdag gepresenteerd moeten worden, samen met het kabinetsbesluit. Maar de nieuwste pessimistische cijfers van het CPB over de rentabiliteit van de goedernspoorlijn kwamen pas gistermiddag naar buiten. Te laat om de VVD nog van mening te doen veranderen.’

156. E.J. Bomhoff, ‘*Met de spade op de schouder*’. *Infrastructuur en economische groei*, Nijenrode Forum for Economic Research, maart 1995, Speciale studies nr. 1, blz. 44.

157. Bomhoff kreeg de opdracht als goede kennis van directeur Van der Steenhoven van het Rotterdamse Havenbedrijf. Van der Steenhoven was gelukkig met de gunstige rendementsprognoses en wordt hierover in *Vrij Nederland* (15 april 1995) geciteerd: ‘Bomhoff kan vaker opdrachten van ons verwachten’.

158. H. Boom en M. Metzke (tekst), *Slag om de Betuweroute. Het spel langs de lijn*, Amsterdam 1997, blz. 111-113.

159. F. Muller, ‘De drogredeinaties van prof. Bomhoff’, *Trouw*, 13 april 1995. Oud-staatssecretaris Verkeer en Waterstaat, dr. M. van Hulst, noemde de cijfers van Bomhoff ‘slagen in de lucht’ (*NRC-Handelsblad*, 4 april 1995).

*jecten of het doen van uitspraken over individuele projecten. Het is hooguit een aanbeveling om in het algemeen forse publieke investeringen te verrichten. Het door Bomhoff verrichte onderzoek levert geen bijdrage aan verhoogd inzicht in de economische effecten van de Betuweroute.*¹⁶⁰

In het rapport zelf staat één zinnetje dat als *escape* diende of als zodanig opgevat kan worden. Onderzoek naar de veronderstelling dat het investeringsproject de Betuwelijn representatief is voor de categorie overheidsinvesteringen die economische groei oplevert ‘valt buiten het kader van dit rapport’.¹⁶¹ Bomhoff kon later dan ook schrijven dat hij weliswaar stelde dat ‘in het algemeen projecten als de Betuwelijn of de Hoge Snelheidslijn nuttig zijn voor de economie, maar daarmee nog niet vaststaat dat de Betuwelijn tot die projecten behoort die echt belangrijk zijn voor onze toekomst’.¹⁶² De discussie werd in april 1995 in een door het weekblad *Vrij Nederland* georganiseerd debat tussen Bomhoff en Don, directeur van het CPB, aldus samengevat door de laatste: ‘In jouw analyse maakt het niet uit of je Texel asfalteert of drie keer de Westerschelde ondertunnelt of de Betuwelijn aanlegt. Dat is toch absurd?’¹⁶³ In ‘*Met de spade op de schouder*’ wordt niet nagegaan in hoeverre vervoer over de Betuwelijn zou gaan concurreren met de binnenvaart. De aanname is dat de Betuwelijn een belangrijk knelpunt in de infrastructuur oplost (analoog aan de Nieuwe Waterweg in de negentiende eeuw). Deze aanname wordt echter niet onderbouwd. Er wordt geen rekening gehouden met de binnenvaart, noch met de mogelijkheid van capaciteitsverhogende maatregelen bij het bestaande spoor (vergelijk paragraaf 9.1.).¹⁶⁴

Bomhoff betoogde dat het marktaandeel van de Rotterdamse haven in de overslag van containers in het ‘hoge tempo’ van gemiddeld 0,6% per jaar daalde ten opzichte van concurrerende havens (Antwerpen, Hamburg, Bremen, Le Havre). Volgens het rapport kunnen ‘overslagbedrijven besluiten om een haven met afkalkvend marktaandeel de rug toe te keren en bij hun expansie een meer succesvolle, concurrerende haven te kiezen’.¹⁶⁵ Deze dreigende taal kan echter sterk gerelativeerd worden. Rotterdam is van deze havens de grootste door zijn natuurlijke ligging en de containeroverslag is een grote groeiemarkt, ook

160. Centraal Planbureau, *Economische effecten van de Betuweroute op basis van recente informatie*, Den Haag, april 1995 (werkdokument nr. 75), blz. 4. Dit rapport werd gepubliceerd de maandag na de vrijdag waarop het kabinet zijn besluit bekendmaakte.

161. E.J. Bomhoff, ‘*Met de spade op de schouder*’. *Infrastructuur en economische groei*, Nijenrode Forum for Economic Research, maart 1995, blz. 39.

162. Prof. Bomhoff in een ingezonden artikel in *Trouw*, 17 oktober 1998.

163. *Vrij Nederland*, 15 april 1995, blz. 15.

164. Op blz. 8 van het rapport worden Ir. W.J. Copier (projectmanager Betuweroute NS Infrarailbeheer) en de heer E.P.J. Smulders (Managing Director NS Cargo) bedankt voor hun inbreng in de studie. Zij zullen Bomhoff als belanghebbenden van de aanleg van de Betuwelijn niet op deze alternatieven gewezen hebben.

165. E.J. Bomhoff, ‘*Met de spade op de schouder*’. *Infrastructuur en economische groei*, Nijenrode Forum for Economic Research, maart 1995, blz. 61.

voor Rotterdam, met een toename van 10 procent voor 1998 (een situatie waarin de Betuwelijn er nog niet ligt). Het verlies in marktaandeel zegt weinig over het belang dat overslagbedrijven aan de Rotterdamse haven hechten en niets over economisch verlies in absolute zin. Daarbij komt dat aan overslag en transport van containers nauwelijks wordt verdiend. De marges in deze sterk concurrerende sector zijn zeer laag. De toegevoegde waarde van goederen-transport is in het algemeen laag. Met de massale doorvoer van goederen (grondstoffen, halffabrikaten en producten) is namelijk vooral de industrie in het Duitse achterland gebaat. Daar vindt de grootste waardetoevoeging plaats. Het niet-lucratieve karakter van het louter vervoeren van grote hoeveelheden goederen wordt wel de *tonnen-guldens paradox* genoemd. Prof. Pols bijvoorbeeld plaatst grote vraagtekens bij een beleid dat de mainport Rotterdam moet ontwikkelen door omvangrijke investeringen in onrendabele infrastructuur en concludeert in een rapport van de WRR: 'Met de premature aanleg van de Betuweroute kan Nederland in dit (bedenklijke) opzicht binnen Europa zelfs een vooraanstaande positie in de onderbenutting en verspilling gaan innemen.'¹⁶⁶ De aan de Vrije Universiteit verbonden vervoerseconomen Van Gent en Verhoef vragen zich bijvoorbeeld af waar toch de mythe vandaan komt dat, omdat economische groei gepaard gaat met mobiliteitsgroei, het omgekeerde ook wel waar zal zijn?¹⁶⁷ De mainports moeten eerder worden gezien als een afgeleide van economische groei dan als de motor ervan.

6.4. Private financiering Betuwelijn: op de lange baan

In het *Tweede Structuurschema Verkeer en Vervoer* staat dat private financiering een 'wezenlijk element' is voor financiering van de (modernisering van de oude) Betuwelijn. 'Deze financieringswijze is mede een uitdrukking van het belang dat de gebruikers van de voorziening bij die investering hebben (profijt-beginsel).' De Betuwelijn is op dat moment begroot op 2,3 miljard. Daarvan zou de helft, 50 procent, privaot gefinancierd moeten worden.¹⁶⁸ Indien de spoorlijn naar Duitsland werkelijk zo noodzakelijk zou zijn voor de Rotter-

166. A.A.J. Pols, 'Internationale concurrentiekracht en mainportstrategie', in: M.F. Gelok, W.M. de Jong (Eds), *Volatilisering in de economie*, Den Haag (Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, V98) 1997, blz. 37-76, ald. blz. 73. Pols verwijt Bomhoff een onjuiste weergave van een aangehaalde bron: 'Met verwijzing naar het World Development Report 1994 van de Wereldbank heeft Bomhoff [in diens artikel 'Het Centraal Planbureau en de Infrastructuur' in *Economisch Statistische Berichten*, 4 juni 1997] in de discussie met het CPB over de Betuweroute en Tweede Maasvlakte, gesuggereerd dat er "overtuigend empirisch bewijsmateriaal zou zijn dat infrastructuurinvesteringen een significant en positief effect hebben op de economische welvaart van landen". Over de effecten van overheidsinvesteringen in transportinfrastructuur zou internationaal consensus bestaan (...). De Wereldbank stelt echter in dit rapport (...) dat er nog geen consensus is over de aard en omvang van de effecten (...)' geciteerd uit: A.A.J. Pols, 'Alternatieven voor Nederland Distributieland', in: *Het economisch belang van het vervoer. Verleden, heden en toekomst*, Groningen (REG-publicatie 18) 1999, blz. 91-115, ald. blz. 101-102.

167. H.A. van Gent en E.T. Verhoef, *Betuwelijn: het opmaken van een balans*. Deskundigenbericht geschreven op verzoek van de Stichting Duurzame Mobiliteit, Amsterdam 8 april 1999.

168. *Tweede Structuurschema Verkeer en Vervoer*, deel d (regeringsbeslissing), Tweede Kamer, vergaderjaar 1989-1990, 20 922, nrs. 15-16, blz. 119 en 120.

damse havenbedrijven, dan zouden de van de lijn profiterende bedrijven ook bereid moeten zijn althans een gedeelte daarvan te financieren.

Onder deze voorwaarde heeft het parlement ingestemd met de plannen. Vervolgens is bij de voortdurende toename van de kosten het percentage van 50 procent losgelaten, maar het betreffende bedrag (1,6 miljard gulden) gehandhaafd.¹⁶⁹ Wie nu uitgaat van een kostenraming van 15 tot 20 miljard gulden voor het gehele project, kan vaststellen dat de in de SSV 2 genoemde 50 procent feitelijk is teruggelopen tot een klein percentage. Het zou toch niet moeilijk moeten zijn om voor circa 8 procent van het investeringsbedrag private financiers te vinden?

Het adviesbureau Coopers & Lybrand Management Consultants heeft achter de schermen een cruciale rol gespeeld. Eerst werd met hulp van dit bureau het rapport van der Plas geschreven, *Strategie voor het goederenvervoer per spoor. Goed(eren) op het spoor*, Rotterdam, juli 1989.¹⁷⁰ Van der Plas had hiermee de Betuwelijn op de politieke agenda gezet. In dat rapport werd, zonder enige onderbouwing, uitgegaan van 75 miljoen ton door het spoor in Nederland te vervoeren goederen in 2010. In november 1990 publiceert de Nederlandse Spoorwegen het *Toekomstplan voor het goederenbedrijf*. Daarin wordt de prognose naar beneden bijgesteld en uitgegaan van een vervoersomvang van 65 miljoen ton in 2010. Coopers & Lybrand had voor de NS 'een analyse' uitgevoerd waaruit dit zou blijken.¹⁷¹ Die analyse betreft het vertrouwelijke rapport *Businessplan NS Goederenvervoer*, dat in september 1990 voor de NS werd gemaakt (en die in paragraaf 6.1 al ter sprake kwam). Twijnstra Guddé heeft het *Businessplan* bestudeerd en stelt dat er twee scenario's worden beschreven voor 2010; een basisscenario (40 miljoen ton) en een kwaliteitsscenario (65 miljoen ton). Twijnstra Guddé merkt bij deze prognoses op dat het 'potenties' zijn die slechts onder stringente randvoorwaarden worden gerealiseerd en dat zonder nader onderzoek niet eenduidig te herleiden valt met welke methoden en uitgangspunten NS Goederen haar *modal split* heeft berekend.¹⁷²

169. Antwoord op kamervraag 181 over private financiering van Minister Maij-Weggen, 22 november 1993: '(...) de hoogte van het privaat te financieren deel wordt bepaald door het verwachte rendement van de exploitatie (...) door Coopers & Lybrand zijn gevoeligheidsanalyses uitgevoerd (...) door de Stuurgroep Privatisering Rail-Infrastructuur (SPRI) is een indicatie van het privaat te financieren bedrag verkregen (...). Vooral nog meen ik dat een privaat te financieren bedrag van 1,5 miljard gulden haalbaar is. Dit bedrag wordt in de meerjarige dekking van de Betuweroute gehanteerd. Onderzoeken van McKinsey en Knight Wendling ondersteunen de stelling dat bij een *gelijkblijvende investeringsom* voor de IEM (de Infra-Exploitatie Maatschappij die verantwoordelijk zal zijn voor het beheer, het onderhoud en de exploitatie) een bedrijfseconomische verantwoorde exploitatie mogelijk is.'

170. In het voorwoord staat: 'De Commissie is in haar werkzaamheden bijgestaan door Coopers & Lybrand Associates, management consultants te Rotterdam'.

171. In de samenvatting van het *Toekomstplan voor het goederenbedrijf* staat: 'Een analyse uitgevoerd door Coopers & Lybrand Management Consultants, toont aan dat het marktpotentieel voor een veel ruimere functie aanwezig is. In 2010 zou de vervoersomvang 65 miljoen ton kunnen bedragen.'

172. Twijnstra Guddé, *Rapport Toetsing Kabinetbesluit PKB Betuweroute. Deelrapport 1. Toetsing Onderbouwing Betuweroute*, Den Haag, 10 september 1993, blz. 29, tabel 5 en blz. 30.

In hetzelfde jaar (1990) werd door het ministerie van Verkeer en Waterstaat de Stuurgroep Privatisering Rail-Infrastructuur (SPRI) opgericht. Deze werkgroep bestaat uit topambtenaren van de ministeries van Verkeer en Waterstaat en Financiën om onder andere een werkbare constructie voor de private financiering van de Betuwelijn te vinden. In 1992 komt de werkgroep Betuwe Route van de SPRI met de studie: *Onderzoek haalbaarheid private financiering*. Dit rapport werd opnieuw geschreven door Coopers & Lybrand.¹⁷³

Goede vooruitzichten van het spoorgoederenvervoer zijn aantrekkelijk voor private financiers. Ook in dit rapport wordt daarom met scenario's gewerkt. Er is sprake van twee scenario's voor het spoorgoederenvervoer in 2010; een 'Basis-scenario' en een 'Scenario versnelde groei'. Anders dan de lezer nu verwacht is het 'Basisscenario' uit het *Businessplan* niet identiek aan het 'Basis-scenario' uit het *Onderzoek haalbaarheid private financiering*.¹⁷⁴ Het 'Basis-scenario' in de tweede studie van Coopers & Lybrand is echter identiek aan het spoorgroei of 'Kwaliteitsscenario' (waarbij in totaal 65 miljoen ton in 2010 vervoerd wordt door het spoor, waarvan 58,5 miljoen ton over de Betuwelijn). Het groeiscenario wordt nu basisscenario en dat wordt afgezet tegen een nieuw 'Scenario versnelde groei'. Dit laatste scenario gaat uit van niet minder dan 88 miljoen ton spoorgoederenvervoer in 2010, waarvan 80 miljoen ton over de Betuwelijn.

Waarom wordt er met zo'n super-groei-scenario gewerkt? Het rapport geeft zelf het antwoord: 'In verband met tegenvallende mogelijkheden tot private financiering in het basis-scenario [in feite dus het kwaliteitsscenario van NS Goederen] is in dit rapport getracht een indicatie te geven van de effecten van een versnelde groei in de bezetting van de goederenspoorlijn Betuwe Route. In dit scenario is uitgegaan van een lineaire groei vanaf 1999, het jaar waarin de Betuwe Route volgens de plannen operationeel zal zijn, naar een bezetting van 88 mln ton in 2010 voor geheel NSG[oederen].'¹⁷⁵ Gebruik van aannames omtrent de theoretische capaciteit van de Betuwelijn bood uitkomst om toch de indruk te wekken dat er aan de lijn verdiend zou kunnen worden. Coopers & Lybrand stellen dat '[O]p basis van onderzoek van de zijde van NS er bij de gemaakte berekeningen van uitgegaan [wordt] dat de Betuwe Route een capaciteit in economische zin heeft van 120 mln ton. Verondersteld is dat het niveau van deze uit economisch oogpunt maximale bezetting geleidelijk in 2028

173. EO-Tijdsein berichtte over het bestaan van dit rapport op 9 juni 1992 en noemde het een 'geheim NS-rapport'.

174. Dat sprake is van hetzelfde scenario en daardoor van suggestief gebruik van het woord 'basis' blijkt uit blz. 6 van *Onderzoek haalbaarheid private financiering*: 'Het basis-scenario is een scenario gepresenteerd in het Toekomstplan voor het Goederenvervoerbedrijf. Dit scenario gaat uit van een groei van vervoerde tonnen van 17 mln in 1992 naar 65 mln in 2010'. Die 65 miljoen ton heeft daar echter betrekking op het 'kwaliteitsscenario'.

175. Coopers & Lybrand Management Consultants, *Onderzoek haalbaarheid private financiering. Interim rapportage*. 1992, blz. vi (tabel 4).

wordt bereikt'.¹⁷⁶ Maar volgens de NS-projectleider voor de Betuweroute, wijlen ir. Copier, zouden de NS deze hoge capaciteitsschattingen nooit hebben gemaakt. Hij verklaarde: 'Coopers & Lybrand weet niet waar ze het over hebben'.¹⁷⁷

Over de vraag of dit soort volumes werkelijk haalbaar zijn, doet Coopers & Lybrand geen uitspraak. Het adviesbureau distantieert zich er zelfs van en legt de zwarte piet geheel bij de overheid: 'De werkgroep heeft geen oordeel over de haalbaarheid van de veronderstelde uitgangspunten. Afgeweken wordt van bestaande marktstudies en daarmee zal de haalbaarheid van de gehanteerde veronderstellingen (met name: veronderstelde groei en de constante gemiddelde reële tarieven) vooral afhankelijk zijn van politiek ondersteunend beleid terzake van het kostenniveau van de concurrenten weg- en watervervoer'.¹⁷⁸

De perspectieven voor private investeerders zijn slecht voor het basis-scenario (dat in feite al een groei-scenario is), en worden pas beter in geval overheidsbeleid het kostenniveau van de concurrenten van het spoor (weg en water) beïnvloedt. Intussen werd het parlement in het najaar van 1993 tevreden gesteld met de mededeling dat de SPRI 'met gebruikmaking van de expertise van Coopers & Lybrand' een onderzoek had uitgevoerd naar de haalbaarheid van private financiering.¹⁷⁹ De anonieme adviseurs van Coopers & Lybrand hebben ook nog de Commissie-Neelie Kroes, die eind 1991 het Containeruitwisselpunt Valburg bedacht, bijgestaan.¹⁸⁰ Zo heeft dit adviesbureau een stem gehad in alle belangrijke uitgangspunten van de Betuwelijn, zonder daar verantwoordelijkheid voor te hoeven afleggen.

Twijfel over de haalbaarheid van private financiering werd ook in de Kamer geuit. Tijdens het debat over de Betuwelijn van 6 december 1993 zei CDA-woordvoerder Leers in de Tweede Kamer: 'Als de private financiering niet rondkomt, dan moeten we hier opnieuw discussiëren'. Daarop kwam minister Maij-Weggen van Verkeer en Waterstaat met de later vaak aangehaalde uit-

176. *Onderzoek haalbaarheid private financiering*, blz. 5. Bij de 'gemaakte berekeningen' zijn de volgende aannames gehanteerd: 'Bezetting baanvak maximaal 70%; maximale gemiddelde belading 1750 ton per trein; beladingsgraad 80-90%'.

177. H. Boom en M. Metz (tekst), *Slag om de Betuweroute. Het spel langs de lijn*, Amsterdam 1997, blz. 126-127.

178. *Onderzoek haalbaarheid private financiering*, blz. vii, ook geciteerd in *Vrij Nederland*, 20 juni 1992, blz. 38.

179. Antwoord op kamervraag 181 over private financiering van Minister Maij-Weggen, 22 november 1993. Het werk van de SPRI zou zo gevoelig zijn dat de Tweede Kamer bij hoge uitzondering zou hebben toegestemd daarover niet te worden geïnformeerd door de minister (F. Siddiqui, 'Een duistere club. De lobby achter de Betuwelijn', in: *Intermediair*, 20 december 1996, 32 jrg., nr. 51, blz. 15.)

180. Commissie Neelie Kroes, *Op weg naar intermodaal vervoer. Structurering van het vervoerssysteem door de ontwikkeling van terminalknooppunten*, Den Haag, december 1991. In het voorwoord staat: 'De Commissie is in haar werkzaamheden bijgestaan door Coopers & Lybrand Management Consultants en A.T. Kearney'. Het secretariaat van de Commissie werd gevoerd door Nederland Distributieland.

spraak dat er ‘geen spade de grond in zou gaan voordat deze financiers gevonden waren’. Aangezien toen pas de Havenspoorlijn (Maasvlakte – Kijfhoek) onlosmakelijk werd gekoppeld aan het project Betuwelijn (Kijfhoek – Zevenaar) kon tot aan Kijfhoek al begonnen worden met de reconstructie van de bestaande havenspoorlijn, zonder dat er duidelijkheid bestond over private financiering.

In september 1998, op het moment dat de werkzaamheden waren begonnen aan de net voorbij Kijfhoek, dus in het omstreden deel, liggende Sophiatunnel, werd de eis dat er eerst private financiers gevonden zouden moeten worden ook formeel losgelaten. Wachten op private financiers zou de voortgang van het project ernstig belemmeren. In de op Prinsjesdag 1998 gepresenteerde Rijksbegroting staat voor het eerst dat, wanneer er geen financiers gevonden worden, het gat zal worden gedekt uit de aardgasopbrengsten. De toen kersverse minister Netelenbos van Verkeer en Waterstaat zei zelfs dat het er niet toe doet of nog een bijdrage van het bedrijfsleven van 1,5 miljard gulden te verwachten is, ‘die lijn komt er gewoon’.¹⁸¹ Daarmee werd aan de markt het signaal afgegeven dat de overheid bereid was het volledige risico te willen nemen. Desalnietemin stelde de minister in de *Notitie Betuweroute* van twee maanden later van ‘de goedkoopste oplossing voor de belastingbetaler’ uit te gaan.¹⁸²

In ruil voor de financiële bijdrage zou eerst een concessie van ‘in principe dertig jaar’ gegeven worden aan een Infra-Exploitatie Maatschappij, die verantwoordelijk zou zijn voor het beheer, het onderhoud en exploitatie van de Betuwelijn. In ruil voor die concessie zou de exploitant (bijvoorbeeld een combinatie van belanghebbende bedrijven) de overheid betalen en dat geld vervolgens terug moeten verdienen door een soort tol of infrastructuurheffing te vragen aan gebruikers van de Betuwelijn. Minister Maij legde in 1993 uit dat de ‘exploitant met de concessie het recht [verwerft] gedurende de looptijd een gebruikersheffing aan vervoerders op te leggen’.¹⁸³ Maar voor dit zogeheten tolgaardersmodel bleek ondanks naarstig zoeken naar gegadigden geen of onvoldoende belangstelling te bestaan en het werd losgelaten. De verklaring is simpel. Er zitten namelijk zoveel risico’s aan het project vast dat banken hoge risicopremies eisen. De financiële instellingen vroegen daarnaast om risicobeperkende maatregelen en zwaar flankerend beleid die het vervoer van de concurrenten van het spoor duurder moest maken.¹⁸⁴

181. De minister aangehaald in *NRC Handelsblad*, 15 september 1998.

182. Ministerie van Verkeer en Waterstaat, ‘Veertien reacties op veelgehoorde meningen over de Betuweroute’, bijlage 2 van de *Notitie Betuweroute*, 6 november 1998, blz. 8.

183. Antwoord op kamervraag 181 over private financiering van Minister Maij-Weggen, 22 november 1993. In het *Nederlands juristenblad (NJB)* van 8 april 1994, blz. 465-472, wordt de constructie van een concessie geheld, evenals ‘een schrijnend gebrek aan openbaarheid, uitholling van het budgetrecht van het parlement en hoge kosten’.

184. H. Boom en M. Metzke (tekst), *Slag om de Betuweroute. Het spel langs de lijn*, Amsterdam 1997, blz. 123.

In het voorjaar van 1999 wordt duidelijk dat de minister een ontwikkelingsmaatschappij wil oprichten voor de exploitatie van railgoederenpaden. Maar de opzet van deze ontwikkelingsmaatschappij moest eerst nog in een consultatieronde worden getoetst aan inzichten in de markt, 'teneinde onzekerheden en risico's/randvoorwaarden voor private partijen en overheid scherper te krijgen'.¹⁸⁵ In feite wordt zo de kwestie van de private financiering telkens opgeschoven naar de toekomst.

Gedurende de tien jaar dat de discussie over de private financiering van de Betuwelijn speelt, is telkenmale door de minister gesteld dat er private financiers zijn. Maar het bewijs van die stelling is nooit geleverd. Twee berichten uit de pers, moge hier als voorbeeld dienen:

*'Tijdens de debatten in de Eerste Kamer, begin 1994, wist minister Maij-Weggen zich ternauwernood te redden uit een politiek schandaal over de private financiering. Op vragen van het Eerste-Kamerlid H.P. Talsma (VVD) of er al financiers waren gevonden, antwoordde Maij-Weggen dat 'twee diepgaande sonderingsronden' met geïnteresseerde partijen waren gehouden. Welke partijen dat waren wilde Maij-Weggen niet zeggen. Wel verklaarde zij dat er 'een brochure' was verspreid in de vervoerswereld, en dat de tenderprocedure voor de concessie over de Betuweroute kon beginnen. Talsma vroeg om die brochure, desnoods vertrouwelijk. Maij zegde dat toe. "Ik heb die brochure nooit gekregen", zegt Talsma nu. Bij navraag bij Verkeer en Waterstaat blijkt het bestaan van zo'n brochure onbekend.'*¹⁸⁶

*'NRC Handelsblad toonde aan dat op basis van de gegevens die het ministerie van Verkeer en Waterstaat aan de Tweede Kamer had verstrekt rendabele exploitatie door een private financier niet mogelijk was. Daarnaast gevraagd door D66-woordvoester Versnel beaamde de toenmalige minister Maij-Weggen dat dit inderdaad het geval was, maar dat het ministerie inmiddels over gegevens beschikte die zouden aantonen dat in een latere fase, na 2010, wél een rendabele exploitatie mogelijk zou zijn. De minister wilde de desbetreffende gegevens echter niet overleggen. Zij werd in haar weigering gesteund door de rechtbank en de Raad van State in een procedure die de krant aanspande op basis van de Wet openbaarheid van bestuur. Ook de Tweede Kamer heeft bij Maij-Weggen of haar opvolgster niet verder aangedrongen om die gegevens in handen te krijgen.'*¹⁸⁷

De economen Heertje en Polak concluderen: 'Steeds duidelijker tekent zich af welke enorme prijs ons land nu en straks betaalt voor de misser van minister

185. Brief van minister Netelenbos van 29 maart 1999 aan R.M. Lubbers.

186. F. Siddiqui, 'Een duistere club. De lobby achter de Betuwelijn', in: *Intermediair*, 20 december 1996, 32 jrg., nr. 51, blz. 13.

187. *NRC Handelsblad*, 17 september 1998.

Zalm [van Financiën in september 1998] de aanleg van de Betuwelijn los te koppelen van de exploitatie. Als belastingbetalers lopen wij het enorme risico dat straks een prachtige lijn is neergelegd, die niet zal worden benut. Er is geen enkele private partij die ook maar enig risico wenst te lopen, nu Duitsland het wellicht laat afweten en de binnenvaartschippers voor vervoer kunnen zorgdragen. Minister Zalm meent dat hij, omdat de overheid tegen een lager rentepercentage leent dan de private sector, beter kan financieren dan de private partijen. Een misvatting, omdat zodoende de effectieve betrokkenheid van ondernemingen ontbreekt, op efficiëntie en planning niet wordt gelet en zicht op finale afnemers achter een onafzienbare horizon verdwijnt. Goedkoop is hier enorme duurkoop.¹⁸⁸

Oud-premier Lubbers (CDA) stelt dat private financiering alleen haalbaar is wanneer sprake is van rentabiliteit en schuift de schuld van het zich aftekende debacle in de schoenen van zijn opvolger Kok (PvdA). ‘De Commissie-Hermans heeft eerder en tijdig aangegeven dat er aanzienlijke fiscale heffingen op het containertransport per vrachtauto nodig zouden zijn om dat te bereiken. Paars heeft dat echter niet gewild en daarbij een “Betuwegat” zonder dekking aanvaard.’¹⁸⁹

Om toch nog enige financiering uit de markt te krijgen, tracht de overheid geld te krijgen via ‘financiële betrokkenheid’ bij de Betuwelijn. Dit betekent dat naar andere winstgevende mogelijkheden wordt gezocht dan vervoersactiviteiten. Zo staat in een in juli 1999 door het Projectbureau Betuweroute verspreide wervingsfolder: ‘De staat ziet het ter beschikking stellen van gronden voor de plaatsing van windturbines op dit moment als een interessant product voor marktpartijen’. Met betrokkenheid van bedrijven bij het spoorgoederenvervoer heeft dit niets meer te maken, en het profijtbeginnsel is verdwenen als sneeuw voor de zon.

6.5. Overeenkomst van Warnemünde

Een direkt gevolg van het gebruik van geflatteerde prognoses is de *Overeenkomst van Warnemünde* geweest. In het kader van de PKB-procedure moeten in het geval van projecten met grensoverschrijdende effecten ook naburige landen ingelicht worden. Aan Duitse zijde moet men toen geschrokken zijn van de hoeveelheden vracht die het spoor bij Emmerich volgens de Nederlandse plannen moest verwerken. In Nederland zou een apart goederenspoor aangelegd worden, maar vanaf de grens bij Zevenaar zou aangetakt wor-

188. *NRC-Handelsblad*, 8 juli 1999.

189. Brief van oud-premier Lubbers aan Elsevier columnist N. van Rossum naar aanleiding van diens columns over de Betuwelijn, in *Elsevier*, 21 augustus 1999, blz. 16.

den op bestaand Duits spoor. Zoveel extra goederentreinen kunnen nooit worden verwerkt en gecombineerd met passagierstreinen en de toekomstige HSL-Oost. Vervolgens heeft Duitsland zijn instemming aan de Betuwelijn gegeven onder voorwaarde dat de goederen niet over één, maar over drie spoorassen zouden worden afgewikkeld, dit om het spoortraject Emmerich-Oberhausen te ontlasten. Die twee extra assen werden de zogeheten Noordtak over Oldenzaal en de Zuidtak over Venlo/Kaldenkirchen. Ook bij het verkrijgen van medewerking van plaatselijke gemeenten speelt het gebruik van geflatteerde prognoses een grote rol. Wanneer volgens die prognoses de goederentreinen op de bestaande spoorbanen (gecombineerd met personenvervoer) moet worden afgewikkeld, ontstaat grote overlast. Dat wil niemand op zijn geweten hebben en zo wordt steun verkregen voor het aanleggen van een geheel nieuw tracé. Angst aanjagen lijkt een voortdurende tactiek geweest te zijn van de pleitbezorgers.

In april 1992 hadden de NS geargumenteed dat '[U]itbreiding van dit tracé [het enkelsporige traject Venlo-Kaldenkirchen] voor Duitsland onaanvaardbaar [is]', ondanks het feit dat de Landesregierung Nordrhein-Westfalen in dat jaar bij de Bundesregering al had gepleit voor een aanvullende spoorverbinding voor goederen van de Randstad over Venlo naar Köln.¹⁹⁰ Hiermee werd door de NS een tracé door Brabant (een kortere route dan het traject Kijfhoek-Zevenaar) van de hand gewezen. Maar enkele maanden later bleek een aftakking via Venlo wèl mogelijk. De afspraken over de aftakkingen werden namelijk vastgelegd in de 'Overeenkomst tussen de Minister van V&W van Nederland en de Bondsminister van Duitsland, 31 augustus 1992', gewoonlijk de *Overeenkomst van Warnemünde* geheten. 'In het Structuurschema SVV II was van dergelijke verbindingen helemaal geen sprake, en ook de Tweede Kamer had er nooit over gesproken. De kosten van deze spoorlijn zijn ook nooit betrokken in de besluitvorming over de Betuwelijn zelf' werd later in een *Nieuwsanalyse* van NRC-Handelsblad opgemerkt.¹⁹¹ Overigens had minister Maij-Weggen haar Duitse collega Günther Krause een jaar eerder volledig op

190. *Projectnota Betuweroute*, NV Nederlands Spoorwegen, april 1992. Samenvatting Tracé-onderzoek en Milieu-effectrapportage, blz. 10. De Commissie onder leiding van mw.drs. Neelie Kroes, *Op weg naar intermodaal vervoer. Structurering van het vervoerssysteem door de ontwikkeling van terminalknooppunten*, Den Haag, december 1991, blz. 20, had eerder het overslagpunt Nijmegen/Valburg aanbevolen, waardoor de optie via Venlo toen niet aan bod kwam: 'Nijmegen/Valburg ligt als waterterminal (binnenvaart en kustvaart) aan de Duitse grens, heeft binnenkort een verbinding met het Duitse railnetwerk en heeft na aanleg van de Betuwelijn de meeste kans zoveel volume te kunnen aantrekken dat een tweede lijnsknooppunt levensvatbaar wordt (...). Rekening moet worden gehouden met het feit dat Venlo en Twente in de toekomst lading zullen verliezen aan Nijmegen/Valburg na aanleg van de Betuwelijn.' Op vragen van de Landtag over de Betuwelijn antwoordde de regering van Nordrhein-Westfalen op 24 augustus 1992: 'Um die Belastung [over Emmerich] zu verringern, hält die Landesregierung zwei 'Bypässe' für die Transitverkehr zusätzlich zum vorgenannten Schienenweg [de Betuwelijn] vordringlich für erforderlich: von der Randstad über Venlo nach Köln/Krefeld und über Oldenzaal, Bad Bentheim nach Löhne. Sie hat diese Massnahmen zur Aufnahme in den Bundesverkehrswegeplan '92 angemeldet.' In oktober 1998 zegt de woordvoerder van Verkeersminister Hombach van Noordrijn Westfalen 'voor ons heeft de Zuidtak verreweg de hoogste prioriteit' (geciteerd in *De Gelderlander*, 16 oktober 1998).

191. *NRC-Handelsblad*, 24 mei 1997.

het verkeerde been gezet in een brief over de Betuwelijn. Zij stelde daarin dat haar ministerie de voor aanleg benodigde middelen al had gereserveerd en dat het Nederlandse parlement al met de aanleg had ingestemd.¹⁹²

De *Overeenkomst van Warnemünde* is een volkenrechtelijk verbindend verdrag, dat wil zeggen dat Nederland niet eenzijdig de aangegane verplichtingen naast zich neer kan leggen. Van Nederlandse zijde is daarom altijd een beroep gedaan op de overeenkomst om ook de Noordtak aan te leggen, omdat anders – zo luidt het dreigement – de goederen over het bestaande spoor zouden moeten. Ook een Kamermeerderheid en de Provincie Gelderland hebben de Noordtak en de hoofdas altijd als een onverbreekelijk geheel willen beschouwen, hoewel er een eenvoudige ontsnapingsformule bestaat. Artikel 5 stelt: ‘Voor zover de noodzaak zich voordoet deze overeenkomst aan te passen, zullen beide Partijen dit doen’.¹⁹³ Wanneer Nederland en Duitsland het nut van het aanleggen van bijvoorbeeld de Noordtak gezamenlijk niet meer erkennen (bijvoorbeeld omdat men grote maatschappelijke onrust verwacht, omdat men inziet dat de binnenvaart een beter alternatief is, wanneer de kosten voor beide landen uit de hand lopen, of indien gestopt wordt met de aanleg van de hoofdas bij Kijfhoek) kan ervan worden afgezien. Wanneer sprake zou zijn van fundamentele wijzigingen van omstandigheden zou overigens volgens het Weens Verdragenverdrag wel eenzijdige wijziging of beëindiging mogelijk zijn.¹⁹⁴

Het is deze politieke koppeling geweest die onverwacht een grote rol is gaan spelen in het debat over de Betuwelijn. Op 1 september 1999 gaf minister Netelenbos in een interview met *De Gelderlander* aan dat wat haar betreft de Noordtak geschrapt kan worden. Een eenzijdige stap van Nederland die de minister zonder overleg vooraf in het kabinet of met de provincie Gelderland aankondigde. Ineens doken argumenten op die eerder niet gehonoreerd werden. Zo worden door de minister de vele bezwaarschriften (ruim 14.000) genoemd van bewoners in de Achterhoek en Twente, de hoge maar op dat moment nog niet gereserveerde kosten van minimaal 5 miljard gulden, mogelijkheden om de capaciteit van bestaand spoor te vergroten, de IJzeren Rijn in België, en een uit de lucht vallende nog aan te leggen Hanzelijn. Alleen de wensprognoses werden niet ter discussie gesteld. In zowel Duitsland, Gelderland en de Tweede Kamer werd vervolgens geprotesteerd, want hoe moesten die stromen nu afgewikkeld gaan worden, hoe reëel waren de aangedragen alternatieven, wat blijft er over van het bundelingsmotief (zoveel mogelijk goederen over één as om die

192. Brief van minister J.R.H. Maij-Weggen aan Bundesminister für Verkehr minister G. Krause, Den Haag 7 augustus 1991, kenmerk DGV/GB-4/V122880: ‘Die für die Anlage der Betuwelinie erforderlichen Mittel habe ich inzwischen im Haushalt meines Ministeriums reservieren lassen. Das Parlament hat den Bau bereits genehmigt’.

193. *Overeenkomst van Warnemünde*, 31 augustus 1992, ook opgenomen als bijlage 8 in PKB 3, Art. 5, blz. 139

194. Mededeling prof.dr. P.A. Nollkaemper, hoogleraar in het Volkenrecht, Universiteit van Amsterdam.

as rendabel te maken) wanneer de minister met de Hanzelijn aankomt, en waarom waren die alternatieven bijvoorbeeld niet in de MER van de Noordtak besproken? Gelden de argumenten niet ook voor de Betuwelijn als geheel? Zo reageerde gedeputeerde De Bondt (VVD) van Gelderland: ‘de minister trekt met haar uitlatingen de stenen onder haar eigen bouwwerk vandaan. Want daarmee vervalt niet alleen de reden voor de Noordtak, maar tevens voor de hele Betuwelijn.’¹⁹⁵ Enkele dagen later kwam het voorstel om eventueel ook van de Zuidtak af te zien en in plaats van te investeren in afsplitsingen op Nederlands grondgebied (de beide takken) te delen in de kosten van omleiding van een nieuw aan te leggen spoor in Duitsland dat met name het knelpunt Emmerich ontlast.¹⁹⁶

6.6. Onzekere medewerking van Duitsland

Het succes van de Betuwelijn is afhankelijk van samenwerking met Duitsland en verbeteringen en aanpassingen van het Duitse spoor. De Betuwelijn beoogt de concurrentiepositie van de Rotterdamse haven te versterken. Een onderschatte factor is mogelijke training door Duitse overheden die juist niet willen dat de concurrentiepositie van de Noordduitse havens Hamburg en Bremen door de Betuwelijn aangetast wordt. Er is reden om te twijfelen aan een vlekkeloze samenwerking met de Duitsers. Deutsche Bahn is een zelfstandig bedrijf met aandeelhouders. Er mag niet zonder meer vanuit worden gegaan dat zij geen eigen prioriteitsstelling hanteren ten gunste van Hamburg en Bremen en ten nadele van Rotterdam.

Wanneer Duitsland niets doet of wil doen, blijven de wagons bij de grensovergangen staan. Volgens het rapport-Spiekermann uit januari 1999 zullen de kosten van aanpassing in Duitsland bij Emmerich zeer hoog zijn, moeten de inspraakprocedures daar nog beginnen, en is – wanneer het Nederlandse deel van de spoorlijn gereed zou zijn (voorzien voor 2005) – het Duitse deel nog lang niet zo ver. Bovendien zijn er veel aanpassingen in de vorm van viaducten en geluidsschermen nodig, maar zou de Deutsche Bahn er weinig voor voelen om de bestaande spoorlijn aan te passen of een nieuwe aan te leggen. Dan zou de spoorwegmaatschappij verplicht worden dure geluidsschermen aan te brengen. Een tweede rapport-Spiekermann, dat in het najaar van 1999 verwacht wordt, zal daarover juist wel gaan. Dit onderzoek zal gaan over de mogelijkheden van een nieuw dubbelsporig tracé dat vanaf Zevenaar parallel loopt aan de auto-baan Arnhem-Oberhausen.¹⁹⁷

195. Geciteerd door *De Volkskrant*, 2 september 1999.

196. *De Volkskrant*, 17 september 1999.

197. *NRC-Handelsblad*, 2 september 1999.

De toch al kostbare aanpassingen van bestaand spoor of het aanleggen van nieuw spoor zouden vertraagd kunnen worden vanwege oppositie vanuit de Duitse havens, zoals een voor de Europese Commissie geschreven onderzoek aangeeft.¹⁹⁸ De haven van Rotterdam concurreert met die van Hamburg op railbestemmingen in en buiten Duitsland. Volgens deze studie zijn er veel redenen die tot vertragingen aanleiding kunnen geven en welke redenen uiteindelijk zelfs tot 'the complete failure of the project' kunnen leiden.¹⁹⁹

In 1995 werd de Betuwelijn opgevoerd als een van de veertien Trans-European Networks (TEN's) 'priority projects'. Het definiëren van TEN's was een van de in het Verdrag van Maastricht (1992) gemaakte afspraken.²⁰⁰ In het voorjaar van 1996 heeft de Europese Unie het Witboek *A strategy for revitalising the community's railways* uitgebracht. Daarin werd een pleidooi gehouden voor het creëren van TERFFs (Trans European Rail Freight Freeways).²⁰¹ De Nederlandse overheid heeft de Betuwelijn altijd in het kader van dit Europese beleid verdedigd, maar zich niet afgevraagd aan welke voorwaarde en kapitaalinjecties zouden moeten worden voldaan wanneer in Europa TERFFs worden aangelegd. In de haast om de Betuwelijn geaccepteerd te krijgen en aan te leggen, lijkt Nederland voor de Europese muziek uitgelopen te zijn.

Hoe stroef de samenwerking met Duitsland kan verlopen blijkt onder andere uit de door Nederland gewenste aanleg van de waterverbinding tussen het Twentekanaal en het Mittellandkanaal. Het gaat om een waterweg van circa 60 kilometer die het Twentekanaal verbindt met het Dortmund-Eemskanaal en het Mittellandkanaal. Dit zou de Nederlandse waterwegen verbinden met het Noordduitse kanalen- en rivierenstelsel (en in die zin ook een alternatief zijn voor de Noordtak) en met de waterwegen richting Berlijn en verder. Het aanleggen van dit kanaal wordt echter al jaren tegengewerkt en getraineed door Duitse autoriteiten die vrezen dat de concurrentiepositie van Rotterdam dan versterkt wordt ten opzichte van die van Hamburg en Bremen.²⁰²

198. Georg-Dietrich Jansen, Jürgen Grüner, 'Twente-Mittelland-Waterway & Betuwe-Railway-Line', in: *The Implementation of European Transport Projects; Strategies and Policies*. Deliverable [R(3)], Technical Case Studies', The Interdisciplinary Centre for Comparative Research in the Social Sciences (project coordinator), Wenen, maart 1998, blz. 37.

199. Idem, blz. 46.

200. Artikel 129b van dat verdrag verbindt de TENs met de doelstellingen genoemd in Artikel 7a (het vrije verkeer van goederen, personen, diensten en kapitaal) en Artikel 130a (bevordering van de economische en sociale samenhang).

201. White Paper, *A strategy for revitalising the community's railways*, Brussel 30 juli 1996 (COM(96)421 final).

202. Georg-Dietrich Jansen, Jürgen Grüner, 'Twente-Mittelland-Waterway & Betuwe-Railway-Line', in: *The Implementation of European Transport Projects; Strategies and Policies*. Deliverable [R(3)], Technical Case Studies', The Interdisciplinary Centre for Comparative Research in the Social Sciences (project coordinator), Wenen, maart 1998, blz. 6: '[The German sea-ports] regard this inland-waterway project as a part of a far reaching strategy of the Dutch side in order to promote a single harbour strategy in favour of Rotterdam'.

6.7. Vormen van oneerlijke concurrentie niet beoordeeld

De Commissie-Hermans heeft geen vormen van oneerlijke concurrentie in haar analyse betrokken. Overslag in Duitsland van spoor naar weg wordt gesubsidieerd om het Duitse spoorvervoer te stimuleren. Europese spoorwegmaatschappijen ontmoedigen intermodaal transport op concurrerende routes.²⁰³ Oneerlijke prijsafspraken maken het zeer lastig om de mogelijkheden van een rendabele exploitatie van de Betuwelijn te schatten. Met name het beleid van de Europese Commissie, die tegen alle vormen van oneerlijke concurrentie strijdt, is hierop van invloed. De binnenvaart en de kustvaart betalen naar verhouding hogere tarieven in Rotterdamse terminals dan weg en spoor.²⁰⁴ Deze tarieven worden opgelegd door de 'conferences', kartelachtige samenwerkingsverbanden waarbinnen zeereederijen opereren. Wanneer de Europese Commissie erin slaagt om lagere tarieven af te dwingen, is dit het meest in het voordeel van de binnenvaart.

Het *Netwerk Noordtak*, een bundeling van verzetsgroepen uit de Achterhoek en Twente, wijst in de brochure *De Betuwelijn Wist u dat?* (september 1999) ook op een vorm van oneerlijke concurrentie:

*'Door de olie-industrie en hun vervoerders is een tweetal juridische procedures aangespannen tegen het Gemeentelijk Havenbedrijf van Rotterdam vanwege het feit dat dit bedrijf voor olietankers drie maal zo hoge tarieven heft als voor containerschepen, ondanks het feite dat de laatste meer faciliteiten behoeven. Op deze wijze probeert het Havenbedrijf op kosten van de olie-industrie containerschepen naar Rotterdam te lokken. In totaal gaat het om 200 miljoen per jaar. Het ziet er naar uit dat het Havenbedrijf deze zaak gaat verliezen, is het niet binnenkort voor de Nederlandse rechter, dan voor het Europese Hof. Containerschepen zullen dan meer moeten gaan betalen en Rotterdam zal daarvoor dus minder aantrekkelijk worden dan het nu is.'*²⁰⁵

203. In J. van Roon, *De Zilveren Spoorlijn. Het Meer Belovend Alternatief als vervangende oplossing voor een nieuwe spoorlijn voor goederenvervoer van Rotterdam naar Duitsland met aftakkingen via Enschede, Zevenaar en Venlo*, Ottoland, 14 september 1994 (tweede druk), bijlage 1, staat het volgende rekenvoorbeeld. Het kost begin 1994 1,625 gulden om een container te transporteren van Rotterdam naar Milaan (1200 km) door het bedrijf *Intercontainer* te Basel (waarin Europese spoorwegbedrijven samenwerken). De binnenvaart van Rotterdam naar Basel (860 km) rekt 800 gulden voor dezelfde container inclusief overslag in Basel. Om deze container van Basel naar Milaan te brengen (ongeveer 400 km) rekt *Intercontainer* 1000 gulden, terwijl men zou verwachten dat de prijs $1625/3 = 540$ gulden zou zijn op basis van het voor Rotterdam-Milaan gehanteerde treintarief. Op deze wijze wordt het intermodale alternatief ontmoedigd. In dit voorbeeld is de reële prijs voor intermodaal transport van een container van Rotterdam naar Milaan ($800 + 540 =$) 1340 gulden.

204. NEA en Centraal Bureau voor de Rijn- en Binnenvaart, *Vaart in containers. Positieschets van de containerbinnenvaart als volwaardig intermodaal alternatief*, Rotterdam en Rijswijk, 31 januari 1995, blz. 9.

205. L.H.J. Wachters, *De Betuwelijn. Wist u dat?*, Gorssel, 5 september 1999, bijlage 1e.

6.8. Mainport-beleid stuit op grenzen

In de Richtlijnen voor de MER-Betuweroute uit mei 1992 wordt er nog om gevraagd: inzicht in de herkomst en bestemming voor de relevante soorten goederen. Maar op deze vraag wordt in de MER geheel geen antwoord gegeven. De overheid hanteert een mainportstrategie, waarbij het gaat om het aantrekken van transportstromen tussen derde landen via de Nederlandse lucht- en zeehavens, om zodoende een zo groot mogelijke Europese transportmarkt te veroveren. De Commissie-Hermans nam zonder meer voor waar aan dat ‘vervoersstromen zich in onderlinge samenhang over de gehele wereld (bewegen), met een beperkt aantal mainports als centrale plaatsen’.²⁰⁶ Rotterdam is zo’n mainport. De Betuwelijn wordt dan ook verdedigd met het argument dat ver weg gelegen markten (Italië, Scandinavië, Oost-Europa) met spoor vanuit de Rotterdamse haven bediend moeten worden. Het traditionele bestemmingsgebied van Rotterdam is het Ruhrgebied. Hoe groter de afstand, hoe groter de kans dat verladers voor alternatieve routes kiezen. Hoe groter de afstand, hoe dunner ook de vervoersstromen en hoe moeilijker het economisch wordt de shuttle-treinen, die volgens dienstregeling rijden, vol te krijgen. Er zijn, kortom, altijd grenzen aan de ambities van de mainport-filosofie. In *Elsevier* staat dit als volgt verwoord:²⁰⁷

Illustratief is een uitspraak van Theo Notteboom, verbonden als vervoers-econoom aan de universiteit van Antwerpen. Volgens hem stuiten overal ter wereld de mainports op hun grenzen. ‘Ze krijgen te maken met ruimtegebrek en congestie. Omwonenden gaan klagen, waardoor de infrastructuurle werken steeds duurder uitvallen. Gebleken is ook dat de rederijen niet afhankelijk willen zijn van één doorvoerhaven. De haven van Rotterdam houdt in zijn voorspellingen onvoldoende rekening met het feit dat de concentratie van goederenstromen haar grenzen heeft bereikt.’ Hoe groter het verzorgingsgebied, des te kwetsbaarder een mainport. Notteboom: ‘Ooit gehoord van Gioia Tauro? Het is een plaatsje, gelegen op het puntje van de laars van Italië. Met Europese subsidie werd daar een overslaghaven voor containerschepen aangelegd. De haven is sinds 1996 operationeel en wordt een forse concurrent van Rotterdam en Antwerpen. Vorig jaar werden daar al 2,2 miljoen containers overgeslagen. In Rotterdam waren dat er 6 miljoen. Ook Taranto, Cagliari (Sardinië), Tanger en Port Rasjid zullen straks belangrijke doorvoerhavens worden voor goederen met bestemmingen in Zuid-Duitsland, Zuid-Frankrijk, Spanje en Italië. Het achterland van Rotterdam zal eerder krimpen dan zich uitbreiden. Een containerschip uit het Verre Oosten passeert namelijk de Middellandse Zee. Het is niet logisch

206. Commissie Betuweroute, *Rapport*, Den Haag, 23 januari 1995, blz. 9-10.

207. *Elsevier*, 10 april 1999. Vgl. hierover ook: A.A.J. Pols, ‘Internationale concurrentiekracht en mainportstrategie’, in: M.F. Gelok, W.M. de Jong (Eds), *Volatilisering in de economie*, Den Haag (Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, V98) 1997, blz. 37-76.

door te varen naar Nederland of België als de containers ook in Italië op de kade kunnen worden gezet. Voorheen werden Zuid-Europese havens geplaatst door stakingen. Dat is verleden tijd'. Notteboom waarschuwt Nederland: 'De ene investering roept een volgende op. Straks moet de Tweede Maasvlakte worden aangelegd om de Betuweroute rendabel te maken. Zo is het in Zeebrugge ook gegaan. Om de investeringen van zo'n 6 miljard gulden rendabel te maken, moet een goederenstroom worden uitgelokt door het spoorvervoer tussen Zeebrugge en Antwerpen zwaar te subsidiëren.' Een haven als Rotterdam krijgt het aldoor moeilijker om een positief beeld van zichzelf te scheppen. Notteboom: 'Politiek gezien raakt de haven dan ook steeds meer in zichzelf gekeerd. Zij moet haar belangen via een geheime lobby gaan verdedigen.' Zo worden de mainports een riskant geloofsartikel voor politici. Transport is niet meer per definitie in het nationale belang.'

De nieuwe bedrijfsstrategie van het Rotterdamse containeroverslagbedrijf ECT is een prachtige illustratie van het betoog van Notteboom. De Betuwelijn begint op de Maasvlakte bij ECT. Maar dit bedrijf heeft als strategie het opzetten van een netwerk van terminals in Midden- en Oosteuropa. Zo kondigde ECT in maart 1998 aan de containerterminal van de Italiaanse havenstad Triëst te gaan exploiteren. Die plaats ligt twee keer zo dicht bij München als Rotterdam. Dit beleid invloed op de richting, de omvang van vrachtstromen en op de vervoersmodaliteiten die ingezet worden. De nieuwe Rijnterminal van ECT in Duisburg zal met binnenvaartschepen worden bediend, niet met de trein (zie paragraaf 8.4).

In het rapport *Clusters en Linkages in Beeld* wordt geconcludeerd dat de economische betekenis van de distributiefunctie, met name in de beide mainports, niet moet worden overschat. Rotterdam en Schiphol blijken er goed in te slagen om de landelijke politiek te overtuigen dat mainports aanjagers van de economie in ons land zijn, maar dat het wetenschappelijke bewijs daarvan ontbreekt.²⁰⁸ Indien onderzoek zou worden gedaan naar toe- of afname van het aandeel van de Rotterdamse haven van de totale overslag van de havens in Noordwest Europa, dan zou waarschijnlijk moeten worden vastgesteld dat er van een concentratietendens (het door de Rotterdamse haven gewenste 'mainport-effect') geen sprake is en dat de haven van Rotterdam zelfs moeite heeft om haar aandeel vast te houden.

Dat het mainport-beleid op grenzen stuit, betekent uiteraard niet dat de haven niet over een spoorlijn voor goederenvervoer zou moeten beschikken. Verbe-

208. G.J. Eding, J. Oosterhaven en T.M. Stelder, *Clusters en Linkages in beeld. Een toepassing op de regio's Noord-Nederland, groot-Amsterdam/NZKG en Groot-Rijnmond*, Groningen/Delft (Stichting Ruimtelijke Economie Groningen/TNO) 1999.

tering van de Havenspoorlijn (van de Maasvlakte tot het rangeerterrein Kijfhoek) wordt door niemand betwist. De vraag is of het omstreden deel van de Betuwelijn noodzakelijk is en of door aansluiting op het Belgische net, rekening houdend met een betere benutting van het bestaande spoor en een opgevaardeerde IJzeren Rijn – zeker in relatie met de al voorgenomen aanleg van spoorlijn 11 van Rotterdam naar Antwerpen over Bergen op Zoom – (zie hoofdstuk 9) niet meer dan voldoende capaciteit beschikbaar komt.

HOOFDSTUK VII
TWEEDE
HOOFDDOEL:
‘DE BETUWELIJN
IS IN HET BELANG
VAN HET MILIEU’

De tweede reden waarom het kabinet aanleg van de Betuwelijn noodzakelijk acht, is 'het milieu'. Ons milieu zou op twee manieren gebaat zijn bij de aanleg van de Betuwelijn. In de eerste plaats zou er een *modal shift* van weg naar spoor optreden. De files zouden op deze manier bestreden worden, doorstroming over de weg wordt dan bevorderd en dat is in het belang van onze economie. En in de tweede plaats zou de uitstoot van schadelijke emissies (NO_x en CO₂) worden teruggedrongen. Het is echter discutabel of beide effecten zullen optreden. En indien effecten al aantoonbaar zijn, dan is het de vraag of deze doelstellingen niet op een veel goedkopere en efficiëntere wijze (dan het aanleggen van een goederenspoorlijn) kunnen worden gehaald. Op beide argumenten wordt hieronder ingegaan. Daarbij heeft het kabinet in navolging van de door de Commissie-Hermans gehanteerde vraagstelling evenmin de afweging tussen binnenvaart en spoor gemaakt op criteria die het milieu zouden dienen. Ook het kabinet ging uit van de vergelijking tussen spoor en wegvervoer en negeerde het binnenvaart-alternatief volledig voor het bereiken van de gestelde doelen.

De beide doelstellingen zijn gericht op een relatieve reductie van het wegverkeer en emissies, niet op een absolute reductie. Het gaat feitelijk om een afvlakking van een mede door de Betuwelijn veroorzaakte toename van vrachttransport. Daarmee wordt 'milieu' (als hoofdargument voor de aanleg) ondergeschikt gemaakt aan 'economie' (als tweede hoofdargument voor de aanleg), terwijl beide argumenten in het *Kabinetsbesluit* van april 1995 als nevenschikgend gepresenteerd worden.

Voordat op beide milieu-argumenten wordt ingegaan, is het van belang om dit inzichtelijk te maken. De Betuwelijn beoogt de positie van de Rotterdamse haven te versterken en de afwikkeling van extra vervoersstromen te accommoderen. De Raad van Advies voor de Ruimtelijke Ordening (RARO) wees hier in januari 1993 al op: 'De Betuweroute schept weliswaar een sterkere concurrentiepositie van het goederenvervoer per spoor en daardoor een overgang van enig vervoersvolume van vrachtauto naar trein, maar dit wordt meer dan te niet gedaan door de grotere aanvoer naar de Rotterdamse haven, die de Betuweroute oproept en die ook voor een deel per vrachtauto wordt afgevoerd. Op deze wijze kan de Betuweroute zelfs een negatief milieu-effect worden toegedicht.'²⁰⁸ Het milieubelang is ondergeschikt aan het economisch belang omdat de Betuwelijn extra vervoersstromen moet genereren. Het regeringsbeleid is er hooguit op gericht een deel van de extra groei van het wegverkeer over te hevelen naar spoor en binnenvaart. De Stichting Natuur en Milieu verwoordde haar kritiek in een reactie op het kabinetsbesluit (gepubliceerd als PKB-3) in 1993 als volgt: 'Het gaat niet aan om – zoals de regering doet – te stellen dat

208. Raad van Advies voor de Ruimtelijke Ordening, *Hoofdlijnen uit de inspraak op de Nota Betuweroute*, 20 januari 1993, blz. 6.

de Betuwelijn milieudoelstellingen dient. [Er] valt af te leiden dat in de huidige plannen de Betuwelijn leidt tot een vermindering van het wegtransport met 6 miljoen ton. Dat is ten opzichte van de groei van het wegtransport van 455 miljoen ton in 1987 naar 715 miljoen ton in 2010 een volstrekt verwaarloosbare hoeveelheid.²⁰⁹

Los van het probleem dat de Betuwelijn extra vracht en daarmee so-wie-so extra milieulasten met zich meebrengt, zijn de te verwachten effecten van de twee aangevoerde redenen waarom de Betuwelijn goed zou zijn voor het milieu, minimaal of zelfs negatief.

7.1. Eerste reden: het terugdringen van vervoer over de weg

In een opinie-artikel wordt in een reactie op het rapport van de Commissie-Hermans het volgende gesteld:

*Niet de economische opbrengsten van de lijn zelf, maar de indirecte effecten in de vorm van het voorkómen van het dichtslippen van de wegen, blijkt [in de optiek van de commissie] het voornaamste doel van de Betuwelijn. Hier maakt de commissie een misser, en wel om twee redenen. Ten eerste is het goederenvervoer over de weg niet de belangrijkste veroorzaker van congestie. De congestie wordt vooral veroorzaakt door het woon-werkverkeer en overige verkeer en komt ten laste van het goederenvervoer. De oplossing ligt dus niet zozeer in het vervangen van weg- door railvervoer, maar in het beperken van het woon-werkverkeer en overige verkeer. Ten tweede kan congestie op andere manieren worden tegengegaan dan het aanleggen van een dure spoorverbinding. Gedacht kan worden aan geleidingssystemen (telematica), telewerken, aparte stroken voor het wegvervoer, en last but not least prijsmaatregelen [zoals rekeningrijden]. De commissie kan worden verweten dat zij niet gekeken heeft naar andere, mogelijke goedkopere en meer effectieve, maatregelen. Er heeft geen afweging plaats gevonden met alternatieven buiten de technische alternatieven voor de aanleg van de Betuwelijn.*²¹⁰

209. Brief van de Stichting Natuur en Milieu van 7 september 1993 aan de Vaste Commissie voor Verkeer en Waterstaat, geciteerd in: H. Boom en M. Metze (tekst), *Slag om de Betuweroute. Het spel langs de lijn*, Amsterdam 1997, blz. 49. De genoemde getallen zijn ontleend aan *Betuweroute. Kabinetsstandpunt* (PKB-3). Tweede Kamer, vergaderjaar 1992-1993, 22589, nrs. 4-5, blz. 23. Figuur 2.3 'Prognose totale goederenstromen in Nederland in 2010 (in miljoen ton)'.

210. E. Boneschansker, 'Commissie-Hermans slaat met Betuwelijn dubbele flater', NRC-Handelsblad, 9 maart 1995. Boneschansker was toen werkzaam voor het *Instituut voor Onderzoek naar Overheidsuitgaven*.

Vrachtauto's maken maar een klein deel uit van het Nederlandse wagenpark. Volgens dhr. Noordzij, voorzitter van Transport en Logistiek Nederland, zijn 'Vrachtauto's niet verantwoordelijk voor de files. Dat is een groot misverstand. Ze maken maar twee procent van het totale wagenpark uit en slechts 6,4 procent van de weggebruikers.'²¹¹ Vrachtauto's nemen maximaal 3,2 maal zoveel ruimte in als personenauto's. Het ruimtebeslag van vrachtauto's is dan 17 procent. Zou de aanleg van de Betuwelijn de vrachtauto's van de weg halen, dan zou dat misschien toch helpen in de bestrijding van files. Elke vrachtauto minder lijkt immers meegenomen. Nagegaan moet worden hoeveel vracht de Betuwelijn naar het spoorvervoer kan trekken en of dit enig soelaas biedt.

De door de overheid gehanteerde cijfers (zie tabel 1, paragraaf 6.1) laten zien dat de Betuwelijn maar twee procent van de groei (!) van het wegverkeer overneemt. Het wegvrachtvervoer neemt volgens die prognose toe van 455 miljoen ton in 1987 tot 715 miljoen ton in 2010 indien de Betuwelijn wordt aangelegd. Zonder Betuwelijn groeit het wegvrachtvervoer tot 721 miljoen ton. Er is dan sprake van 6 miljoen ton verschuiving van weg naar spoor, maar dit volume vertegenwoordigt niet meer dan ongeveer 2 procent van de groei.²¹²

Heeft deze overname van wegvrachtvervoer door spoor nu enige merkbare invloed op de aanwezigheid van vrachtauto's op de wegen? Dit is niet het geval. Drs. Van den Berg van het Centraal Planbureau heeft in oktober 1993 op een congres in Tiel hierover het volgende gezegd:

*'Wat opvalt is dat de substitutie tussen spoor en weg het geringst is. De vermindering van het wegvervoer bedraagt niet meer dan 6 miljoen ton in 2010, omdat de aanleg van de Betuweroute vervoer aantrekt uit het buitenland. Deze 6 miljoen ton komt overeen met 0,1% van het totale wegverkeer (goederen- en personenvervoer tezamen). Dat is een verwaarloosbaar klein effect.'*²¹³

De opmerking van Van der Berg kan door een simpel rekenvoorbeeld onderschreven worden.²¹⁴

211. K. Noordzij, geciteerd in *de Volkskrant*, 8 juli 1999.

212. $715 - 455 = 260$ miljoen ton groei; 6 miljoen is 2,3 procent.

213. P.J.C.M. van den Berg, 'Betekenis van de Betuweroute voor de Nederlandse economie', *De Betuweroute: zegen of bedreiging. De inleidingen*. NIROV/VLOB-Congres 10 November 1993, NIROV/Vereniging Landelijk Overleg Betuweroute, Tiel 1993, blz. 34-43, ald. blz. 42.

214. Om dit effect inzichtelijk te maken kunnen de tonnen naar vrachtauto's omgerekend worden. Een vracht-autocombinatie van 40 ton heeft een laadvermogen van 25,5 ton. De netto prestatie ligt lager. Een lage schatting is 15 ton gemiddeld. Die 6 miljoen ton verschuiving in 2010 is dan het equivalent van 400.000 minder vrachtauto's op de weg. Dat lijkt veel. Maar het is niet meer dan 0,84 procent van het totale wegvrachtvervoer in 2010 in een situatie met Betuweroute ($715.000.000 : 15 \text{ ton} = 47.666.666$ vrachtauto's) en 0,83 procent in een situatie zonder Betuweroute ($721.000.000 : 15 \text{ ton} = 48.066.666$ vrachtauto's).

De Betuwelijn is een verkeerd instrument om te bereiken dat de files verminderen. Volgens het TIB-scenario (waar de nodige vraagtekens bij gezet kunnen worden, zie paragraaf 6.1) moet in 2020 in totaal 79,3 miljoen ton per jaar over rails vervoerd worden. Stel dat dit plotseling wegvalt en geheel moet worden opgevangen door het vrachtwegvervoer. Het ruimtebeslag zou dan volgens een berekening van dr.ir. Wachters uit Gorssel slechts met 2 tot 4 procent toenemen. ‘Omgekeerd kan men dus stellen dat het stimuleren van het spoorvervoer niet echt bijdraagt tot het oplossen van het fileprobleem’ concludeert Wachters.²¹⁵ Deze conclusie is ook op andere manieren te onderbouwen. Minister Netelenbos stelde in een Kameroverleg over de Betuwelijn, dat op 9 september 1999 plaatsvond: ‘die 1 miljoen vrachtauto’s moeten van de weg’. Dat scheelt dan één vrachtauto op elke 650 meter, gesteld dat alle auto’s dezelfde oost-west route nemen.²¹⁶

In de meest optimistische prognose voor internationaal spoorvervoer zouden zo’n 750.000 containers over de Betuwelijn worden vervoerd in 2010. De vermindering van de wegverkeersintensiteit als gevolg van extra containervervoer per spoor valt in feite volledig in het niet bij de groei van de totale wegintensiteit. Het effect op een verlaging van de verkeersintensiteit zal het grootst zijn op congestie-ongevoelige wegvakken en omgekeerd het kleinst op congestiegevoelige wegvakken. Dit is eenvoudig te verklaren. Files komen overwegend voor in de Randstad en nauwelijks op de A15, de snelweg die parallel loopt aan de Betuwelijn en daarmee concurreert. Wanneer er sprake is van overheveling van wegvrachtwegvervoer naar de Betuwelijn, dan zal dat overwegend vrachtverkeer betreffen dat nu al van de A15 gebruikt maakt.

Een miljarden-investering voor een miniem effect is niet bepaald een kosten-efficiënte investering. Aangezien de Betuwelijn een groot deel van de beschikbare middelen opslokt, ontstaat bovendien de paradoxale situatie dat deze middelen niet kunnen worden ingezet om bestaande knelpunten in de infrastructuur op te lossen. Zo wordt effectieve filebestrijding door de Betuwelijn zelfs verhinderd.

Gevreesd moet worden dat het aanleggen van de Betuwelijn helemaal niets helpt om het beoogde doel (vermindering van vrachtvervoer over de weg) te bereiken. Reders kunnen kiezen voor Rotterdam, omdat het over een adequate spoorverbinding naar het achterland beschikt. Maar dat wil niet zeggen dat verladers vervolgens ook voor spoorvervoer gaan kiezen. Misschien is transport over de weg voor een deel van de lading wel te prefereren. De keuze die verla-

215. L.H.J. Wachters, *De Betuwelijn. Wist u dat?*, Gorssel, 5 september 1999, bijlage 7a.

216. Eén miljoen vrachtauto’s per jaar, gedeeld door 333 rijdagen is 3000 vrachtauto’s per dag. Stel dat deze het gehele etmaal rijden, dan gaat het om 125 auto’s per uur. De snelheid van een vrachtauto is 80 km per uur ofte wel 1,3 km per minuut. De gemiddelde afstand tussen twee vrachtauto’s betreft 650 meter. Deze miljoen vrachtauto’s vormen dus nauwelijks een bijdrage aan files.

ders maken, hangt onder andere van de vervoersprijs af. Prof. Roos, verbonden aan de Erasmus-Universiteit, heeft hier in 1993 al op gewezen: ‘Er is in de verichte studies [naar de Betuwelijn] geen enkele verwijzing te vinden naar de toekomstige marktstructuur en marketing strategie, die nodig is om het gewenste toekomstige gebruik [van de Betuwelijn] ook daadwerkelijk te effectueren.’²¹⁷

De Commissie-Hermans concludeerde, dat, om te zorgen dat van de Betuwelijn gebruik zou worden gemaakt, aanvullend overheidsbeleid noodzakelijk is. Zij baseerde zich daarbij op een heffing van 35 cent per kilometer voor elke over de weg getransporteerde container. Het kabinet wees vervolgens een op heffingen gebaseerd flankerend beleid af, maar nam wel de eindconclusie van de commissie (‘de Betuwelijn is noodzakelijk’) over. Een op heffingen gebaseerd *modal-shift* beleid zou immers alleen in Europees verband haalbaar zijn.²¹⁸ De Commissie-Hermans heeft zich niet de vraag gesteld in hoeverre flankerend beleid politiek haalbaar is en in hoeverre de mogelijkheden om de ene modaliteit ten opzichte van de andere zwaarder te belasten in Europees verband afnemen dan wel toenemen.

De filosofie van de Europese Commissie, verwoord in de bekende Groen- en Witboeken, gaat uit van eerlijke concurrentie tussen de modaliteiten en van het doorberekenen van alle milieukosten aan de modaliteiten.²¹⁹ Dit laatste staat bekend als ‘de gebruiker betaalt’. Dit uitgangspunt verhoudt zich slecht tot een door prijsbeleid afgedwongen *modal shift*. Wanneer de milieu- en infralasten van het spoor volledig zouden worden doorberekend, waar nu nog geen sprake van is, wordt spoor veel te duur om nog voor goederentransport te gebruiken. Dit staat averechts op het streven spoorgoederenvervoer te stimuleren, terwijl de lasten in feite al oneerlijk verdeeld zijn. Een vrachtauto betaalt aan accijns en belasting gemiddeld circa 40.000 gulden per jaar. Voor een treinwagon wordt vooralsnog geen enkele heffing betaald (bovendien profiteert het spoor als grootgebruiker vermoedelijk van gunstige elektriciteistarieven).

Wanneer het beleidsvoornemen van een niet op concurrentievervalsing gebaseerde de-gebruiker-betaalt doorgang vindt, zullen overigens gigantische tekorten ontstaan bovenop de verliezen die de Europese spoorwegmaatschappijen al torsen. Deze lijden zonder uitzondering verlies. De overheden zullen dan

217. *NRC-Handelsblad*, 22 oktober 1993.

218. Commissie Betuweroute, *Rapport*, Den Haag, 23 januari 1995, blz. 34. *Kabinetsstandpunt over de Betuweroute*. Bijlage bij brief nr DGV/G/BS/V-522109 van de Ministers van Verkeer en Waterstaat en van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer aan de voorzitter van de Tweede Kamer der Staten Generaal, 21 april 1995, blz. 6.

219. Europese Commissie, *Een eerlijke vergoeding voor het infrastructuurgebruik*, Witboek, COM 1998 466 def., Brussel. Zie ook het SER-advies *Doorberekening van maatschappelijke kosten bij verkeer en vervoer*, 15 januari 1999. 99/01, Den Haag).

voor het dilemma staan om de spoorwegen via marktwerking failliet te laten gaan, of deze maatschappijen permanent bij te staan met subsidies. In het laatste geval worden de exploitatieverliezen van spoorvervoerders op de belastingbetaler afgewenteld en/of op het wegvrachtvervoer.

In het *Kabinetsbesluit* wordt aan de ene kant erkend dat 'doorberekening van de externe kosten en infrakosten over alle modaliteiten in de huidige situatie leidt tot een verzwakking van vooral de concurrentiepositie van het spoorvervoer', terwijl er aan de andere kant een hypotheek op de toekomst wordt genomen door te veronderstellen dat 'het zeer wel mogelijk [geacht wordt], zoals de Commissie-Hermans suggereert, dat externe kosten in EU-verband in de eerste plaats aan het wegvervoer zullen worden doorberekend'.²²⁰ Dat wil zeggen: bovenop de al bestaande lasten voor het wegvervoer. De 'vuile' vrachtwagens moeten op die manier de 'schone' Betuwelijn gaan financieren, ten koste van – vooral – hun eigen concurrentiepositie in Europa.

Het is opmerkelijk dat de door de Commissie-Hermans voorgestelde prijsverhogingen in haar analyse niet leidt tot een terugval van het totale vervoersaanbod in Rotterdam. Het wegvervoer heeft daar een marktaandeel van 65 procent. Wanneer dit duurder wordt gemaakt zullen niet alleen verschuivingen naar binnenvaart en spoor optreden, maar ook een verschuiving naar andere havens. 'Door daar geen rekening mee te houden schatten de voorstanders van de Betuwelijn de voordelen veel te rooskleurig in'.²²¹ Het dagblad *Trouw* kwam in augustus 1998 echter met een heel andere verklaring. Daarin staat dat het wegvervoer helemaal geen heffingen te vrezen heeft. Het bericht stelt dat er een Commissie Transport van VNO-NCW bestond, waarin voormannen uit een groot aantal organisaties zitting hadden. In dit informele overleg zou een deal gemaakt zijn. De wegvervoerders zouden niet protesteren tegen de aanleg van de Betuwelijn en in ruil daarvoor geen flankerend beleid hoeven te verwachten:

*'Hij [Hermans] wist dat de belangrijkste vertegenwoordigers van het wegvervoer, onder wie Feij, voorzitter van Transport en Logistiek Nederland, geen roet in het eten zouden gooien. Het was een package-deal, die later kon worden verzilverd in steun van de andere commissieleden voor bijvoorbeeld de wegvervoerlobby voor grotere vrachtwagens of -nota bene – vrijwaring van accijnsverhogingen voor het wegvervoer.'*²²²

220. *Kabinetsstandpunt over de Betuweroute*. Bijlage bij brief nr DGV/G/BS/V-522109 van de Ministers van Verkeer en Waterstaat en van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer aan de voorzitter van de Tweede Kamer der Staten Generaal, 21 april 1995, blz. 6.

221. Vgl. H. van Eden, 'Ontspoorde besluitvorming', *Intermediair*, 26 mei 1995, blz. 12-13.

222. *Trouw*, 14 augustus 1998.

223. NV Nederlandse Spoorwegen, 'Betuweroute'. *Samenvatting Tracé-onderzoek en Milieu-effectrapportage*, Utrecht april 1992, blz. 9.

224. Twijnstra Gudde, *Rapport Toetsing Kabinetsbesluit PKB Betuweroute. Deelrapport 1. Toetsing Onderbouwing Betuweroute*, Den Haag, 10 september 1993, blz. 156.

7.2. Tweede reden: het terugdringen van schadelijke emissies

Het terugdringen van schadelijke emissies (onder andere het stikstofdioxide NO_x en het broeikasgas kooldioxide CO_2) is een nationale beleidsdoelstelling die ook in internationale verdragen (Kyoto) verankerd is. Het is de vraag of de Betuwelijn aan die doelstelling bijdraagt en al helemaal de vraag of de Betuwelijn om die reden verdedigd mag worden.

De Nederlandse Spoorwegen hadden het in 1992 mooi geformuleerd. 'Een andere *modal split*, ten gunste van het vervoer per rail en over het water, moet onder meer voor twaalf procent bijdragen aan het verminderen van de uitstoot van de schadelijke stoffen NO_x en CO_2 . De extra toedeling van dertig miljoen ton vracht naar de rail leidt ten opzichte van vervoer over de weg tot een CO -vermindering van 6,3 procent, een vermindering van de CO_2 -emissie met 8,9 procent en een jaarlijkse NO_x -reductie van 14,6 procent.'²²³ Het klonk veelbelovend, maar Twijnstra Guddé nuanceerde dit beeld al een jaar later: 'Ondanks alle goede bedoelingen ten aanzien van milieuzorg blijft het discutabel dat het spoorvervoer, vanwege milieu-voordelen [...] wordt gepropageerd. Zo is het energieverbruik van bulkvervoer per spoor en binnenvaart gelijk, maar is het energieverbruik van een spoorwagonlading hoger dan een voor 70% gelede vrachtauto. Daarnaast is de CO_2 -emissie van de binnenvaart bijna de helft van de CO_2 -emissie van het spoorvervoer.'²²⁴

Naar aanleiding van Kamervragen werd het Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu (RIVM) en TNO gevraagd een studie uit te voeren naar de te verwachten emissie-effecten. Op 24 maart 1994 werd die studie aangeboden. Daarin wordt geconcludeerd dat 'door het gebruik van de Betuweroute de emissies van CO_2 en NO_x op Nederlands grondgebied in geringe mate worden verlaagd ten opzichte van een situatie zonder Betuweroute'.²²⁵ Het RIVM hanteerde een top-down-berekeningswijze op basis van CBS-gegevens en heeft geen directe energievergelijking gemaakt tussen voertuigen (vrachtauto en trein).²²⁶

225. G.P. van Wee en anderen, *Effecten van de Betuweroute op NO_x - en CO_2 -emissies*, RIVM en TNO-INRO, maart 1994, blz. 1.

226. Het is riskant om conclusies alleen op geaggregeerde statistische gegevens te baseren en deze niet te toetsen aan de dagelijkse vervoerspraktijk. In het rapport (blz. 29) wordt uitgegaan van een megajoule/tonkm voor 1990 voor vrachtauto's (meer dan 20 ton GVW) van 2,12. Volgens Van Wee is de berekening 'van de geaggregeerde waarde (2,12 MJ/tonkm) uitgevoerd door het totale energiegebruik door vrachtwagens en trekkers te delen door de tonkilometerprestatie op Nederlands territorium' (brief aan de Stichting Duurzame Mobiliteit, 28 juni 1999, Kenmerk 524/99 LAE Bvw/km). Zou dit cijfer correct zijn, dan betekent dat, uitgaande van een brandstofverbruik van 1:3, dat per containerrit over de weg gemiddeld 5,6 ton netto-lading wordt vervoerd. Het *Statistisch Jaarboek* 1994 (blz. 207) leert evenwel dat de gemiddelde vracht per beladen container ongeveer 15 ton is. Net als het rapport (te berekenen uit gegevens op blz. 29) wordt hierbij uitgegaan van 36 megajoule per liter diesel. Een 38 tons combinatie rijdt gemakkelijk 1 op 3, dat is 12 megajoule per km. De nuttige lading van een met de Betuwelijn concurrerende 38 tons combinatie is 24 ton. Gebruik per tonkm is 12 gedeeld door 24 is 0,5 megajoule. Deze schatting komt wel overeen met een later door het RIVM gegeven cijfer van 0,6 MJ/ton (R.M.M. van den Brink, G.P. van Wee, *Energiegebruik en emissies per vervoerwijze*, mei 1997, blz. 63, tabel 4.8.).

Evenmin werd gerekend met voor de Betuwelijn beoogde snelheden (gemiddeld 100 en maximaal 120 km per uur) en met het feit dat op de diverse rangeerterreinen en railservicecentra (Maasvlakte, Waalhaven, Valburg) met dieseltractie gereden moet worden.²²⁷ Er bestaat ook geen verplichting geen dieseltractie te gebruiken voor de Betuwelijn.

Wel of geen gebruik van dieseltractie is een belangrijk punt omdat dieseltractie vervuilerder is. De Nederlandse Spoorwegen beschikt over 120 diesellocomotieven (6400-serie) en Deutsche Bahn Transfracht over zware diesellocomotieven uit de voormalige DDR die uitsluitend voor vrachtvervoer worden gebruikt. Onder het kopje 'Dieselloc nekt milieuvriendelijk spoor', bericht het blad van *Transport en Logistiek Nederland* hierover het volgende:

'De Nederlandse elektriciteitscentrales produceren hun energie relatief schoon. Daardoor zijn de spoorwegmaatschappijen in Nederland in staat schone elektrische tractie te leveren. Maar er rijdt in ons land nog steeds een aanzienlijk aantal diesellocomotieven rond. Deze motoren stoten per hoeveelheid verbruikte energie bijna twee keer zoveel stikstofdioxide (NO_x) en meer dan vijf keer zoveel stofdeeltjes uit dan moderne vrachtautomotoren (Euro-2). Omdat zij worden gestookt met relatief hoogzwavelige (accijnsvrije) gasolie, stoten zij ook ruim twee keer zoveel zwaveldioxide (SO₂) uit. De grootste spoorvervoerder van Nederland, NS Cargo, beschikt over 120 dieselelektrische locomotieven (serie 6400), 28 andere diesels en slechts 37 elektrische locomotieven (serie 1600). Ongeveer een derde van de treinkilometers komt voor rekening van diesellocomotieven. Nieuwe spoorwegmaatschappijen leunen zwaar op diesellocomotieven. Zo gebruikt ShortLines diesel-elektrische locomotieven (serie 1002, 1024) van HGK (Hafen und Güterverkehr Köln) voor het trekken van containertreinen tussen Rotterdam en Born/Köln; ACTS zet voor haar vervoer vijf dieselelektrische en vier elektrische locs in; railbouwer Structon gebruikt oude Nederlandse diesels (2200). Maar ook de shuttles van NS Cargo tussen Rotterdam en Antwerpen worden doorgaans met diesellocomotieven getrokken. Rail Cargo Europe (RCE) onderzoekt momenteel de inzet van diesellocomotieven tussen Kijfhoek en Gremberg (via Venlo) en tussen Kijfhoek en Hagen-Vorhalle (via Arnhem).'²²⁸

Nog geen maand later, op 19 april 1994, bieden de ministers van Verkeer en Waterstaat en VROM de *Partiële herziening Tweede Structuurschema Verkeer*

227. Goederentreinen in Nederland hebben een gemiddelde snelheid van 60 tot 80 km per uur. Op de Rail Service Centra Maasvlakte en Waalhaven en op het Container Uitwissel Punt Valburg, alle onderdelen van de Betuwelijn, is geen bovenleiding aanwezig omdat de containers met portaalkranen worden geladen of gelost. Ook het stapelen van containers (*double stack*) is met een bovenleiding op normale (Europese) rijdraadhoogte onmogelijk.

228. *Transport en Logistiek*, nr. 36 (9 september 1999).

en Vervoer aan de Tweede Kamer aan. Ondanks de conclusie van het RIVM-rapport bleef het 'belangrijkste uitgangspunt (...) het verminderen van de schadelijke milieu-effecten (uitstoot, energieverbruik, verstoring) van het groeiende goederenvervoer per vrachtauto'.²²⁹

De Commissie-Hermans gebruikte onder andere het RIVM/TNO-rapport, maar liet ook nieuwe berekeningen maken door Twijnstra Gudde. Zij maakte echter een vreemde vertaalslag van de conclusie. In plaats van te zeggen dat er met de Betuwelijn geringe milieuwinst te boeken zou zijn, schreef de commissie dat 'in 2010 de emissie en het energieverbruik per tonkilometer van vrachtauto's nog steeds een factor 3 à 4 groter zijn dan die van de binnenvaartschepen en de trein'.²³⁰ Voor die uitspraak baseerde Twijnstra Gudde zich onder andere op een Zwitsers rapport uit 1994 dat het energiegebruik van treinen veel positiever inschatte dan het RIVM.²³¹ In Zwitserland rijden treinen echter overwegend op elektriciteit die is opgewekt in waterkrachtcentrales en kerncentrales. Daarbij komt noch CO₂ noch NO_x vrij. Uit milieu-oogpunt komt het Zwitserse spoorwegbedrijf er om die reden veel beter van af dan het Nederlandse. De Zwitserse resultaten werden door Twijnstra Gudde vertaald naar de Nederlandse situatie door een factor twee te laten meewegen, en het RIVM slechts een factor 1.²³² Daardoor ontstond een grote vertekening.

De commissie heeft ten onrechte een voor het wegvrachtverkeer zeer ongunstig beeld geschetst en verder ook geen rekening gehouden met het gegeven dat sinds 1992 nieuwe vrachtautomotoren moeten voldoen aan Europese emissienormen. Daardoor is de uitstoot van stikstofoxiden (NO_x), roetdeeltjes en vluchtige organische stoffen van nieuwe motoren in 1998 circa 40 respectievelijk 75 procent lager dan in 1990.²³³ Verder heeft de commissie geen rekening gehouden met de extra vervuiling van treinen die met hoge snelheden rijden. Vrachtauto's zijn met een snelheid van 80 km per uur minder belastend voor

229. J.R.H. Maij-Weggen en J.G.M. Alders, aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal, *Partiële herziening Tweede Structuurschema Verkeer en Vervoer*, Den Haag, 19 april 1994, Tweede Kamer, vergaderjaar 1994-1995, 23 661, nrs. 4-5, blz. 9: 'Milieuparagraaf. De toename van het goederenvervoer per spoor over de bestaande of een nieuw te realiseren spoorverbinding tussen de Betuweroute en de grensovergang bij Oldenzaal maakt, onder meer vanwege de relatie met de Betuweroute, deel uit van de maatregelen in het kader van het Rijksbeleid inzake de verschuiving van de modal split in het goederenvervoer naar milieuvriendelijker vervoerwijzen, zoals geformuleerd in het SVV-II, Nationaal Milieubeleidsplan plus (NMP+) en NMP2. Belangrijkste uitgangspunt hierbij is het verminderen van de schadelijke milieu-effecten (uitstoot, energieverbruik, verstoring) van het groeiende goederenvervoer per vrachtauto'.

230. Commissie Betuweroute, *Rapport*, Den Haag, 23 januari 1995, blz. 38.

231. *Ökoinventare für Energiesysteme, Bundesamt für Energiewirtschaft/Eidgenössische Technische Hochschule (ETH)*, Zürich, maart 1994.

232. Commissie Betuweroute, *Achtergrondstudies werkgroep 1/2*, Amersfoort, Bijlage 5, Twijnstra Gudde, 'Hoofdlijnen toetsing milieu-aspecten alternatieven voor de Betuweroute', bijlage 1, blz. 3; *Trouw*, 27 juli 1999.

233. J.M.W. Dings, *De Betuweroute en het milieu. Een vergelijking van drie vervoerwijzen in 2010*, Delft, 8 december 1998, blz. 5.

het milieu dan de goederentreinen die in plaats van 60-80 kilometer per uur tot maximaal 120 km per uur door Europa zouden moeten gaan rijden.²³⁴ Bij dergelijke snelheden kan het energieverbruik verdubbelen in vergelijking met het wegvrachtverkeer. Tot slot heeft niemand de moeite genomen na te gaan hoeveel energie gemoeid is met de aanleg van de Betuwelijn en de productie van beton, staal en koper, het delven van zand en grind, en het transport dat al déze activiteiten met zich meebrengt.

Nadat in februari 1999 in de pers kritiek was geuit op de conclusie die het RIVM in 1994 had getrokken, stelde de hoofdauteur van dat rapport, prof. Van Wee, die conclusie bij ten gunste van het wegvrachtvervoer, rekening houdend met tekortkomingen in de 1994-berekening en nieuwe inzichten en ontwikkelingen: 'De hoofdconclusie (hooguit gering effect) zou gehandhaafd blijven. De voordelen van de Betuweroute zouden wellicht nog lager uitpakken dan in 1994 berekend, en mogelijk zelfs 0 bedragen of negatief kunnen uitpakken.'²³⁵

Daarmee sluit het RIVM zich aan bij een inzicht dat ook al door ander instellingen in rapporten werd verwoord.²³⁶ Het feitelijke verschil in emissies tussen de modaliteiten trein en vrachtauto bij gelijke snelheden is zeer klein. De eventuele milieuwinst van *modal-shift* (het verschuiven van de vervoersstromen van weg naar spoor) is bij gelijke snelheden dus eveneens miniem. De politieke consequentie daarvan (die het RIVM als overheidsinstituut niet kan of mag trekken) is dat de beleidsmatige aandacht voor *modal-shift* de ontwikkeling van een effectief milieubeleid in de weg staat. Zo'n beleid zou kunnen bestaan uit scherpere milieu-eisen aan alle transportmiddelen (dus ook binnenvaart en spoor), het doorberekenen van externe kosten aan alle transportmiddelen (dus ook binnenvaart en spoor), zoals voorgesteld door de Europese Unie, en een infrastructuurbeleid dat is gericht op benutten in plaats van op nieuwbouw.

De hele discussie over de Betuwelijn als alternatief voor vrachtvervoer over de weg heeft de aandacht afgeleid van de binnenvaart als alternatief. Met de bin-

234. In 1991 zijn over deze maximum snelheid afspraken gemaakt tussen 20 Europese landen door de Economische Commissie voor Europa van de Verenigde Naties. Ook de Betuwelijn is voor deze maximum snelheid ontworpen.

235. *Trouw*, 17 februari 1999. Notitie van prof.dr. B. van Wee, *Betuweroute: korte reactie naar aanleiding van recente berichten van de Stichting Duurzame Mobiliteit over het RIVM/TNO rapport 'Effecten van de Betuweroute op NO_x- en CO₂-emissies'*, 28 juni 1999: 'RIVM en TNO hebben het energiegebruik en de emissies per tonkilometer door het wegvervoer te hoog ingeschat. Oorzaak hiervan is gelegen in het feit dat de betreffende CBS-waarde voor tonkilometers te laag blijkt te zijn. Energiegebruik en emissies zijn daardoor circa 25% lager dan in het 1994-rapport is aangegeven'. En verder: 'Indien het RIVM nu dezelfde studie zou overdoen (effecten op Nederlands territorium), dan zou rekening gehouden worden met de meest recente beleidsontwikkelingen inzake regelgeving voor voertuigemissies, het feit dat wellicht een deel van het goederenrailvervoer met diesel-electrische tractie zal plaatsvinden, mogelijk met hogere snelheden bij het railvervoer (...).'

236. J.M.W. Dings, *De Betuweroute en het milieu. Een vergelijking van drie vervoerwijzen in 2010*, Delft, 8 december 1998, blz. 10; Transport en Logistiek Nederland, *Het vergelijken van appels met peren. Pleidooi van Transport en Logistiek Nederland voor het ontmythologiseren van de milieu-effecten van een modal shift*, Zoetermeer 1999.

nenvaart zou juist wel milieuwinst kunnen worden geboekt wat betreft de uitstoot van schadelijke emissies. De binnenvaart scoort nu nog slecht op de uitstoot van NO_x . Maar hier is grote winst te behalen. Een NEA-studie uit 1995 concludeert dat er mogelijkheden zijn tot reductie van de NO_x -emissiefactor met 80 procent in 2010 ten opzichte van 1995 door middel van invoering van een NO_x -katalysator.²³⁷ De Jowi (zie paragraaf 8.1) zou 43% van de brandstof gebruiken in vergelijking met vrachtauto's bij een gelijke vervoersprestatie.²³⁸ Het RIVM berichtte in 1997 dat binnenvaartschepen in de categorie 600-1000 ton met 0,54 MJ/tonkm de meest milieuvriendelijke vervoersprestatie leveren.²³⁹ De Jowi heeft een laadvermogen van maximaal 4600 ton. Voor dit schip geldt een MJ/tonkm-waarde van circa 0,4.²⁴⁰ Het stellen van emissie-eisen voor de scheepsmotoren staat in Europees verband nog in de kinderschoenen. Er zou om die reden een krachtig beleid gevoerd moeten worden om èn emissienormen aan scheepsmotoren op te leggen èn te zorgen dat oude scheepsmotoren snel vervangen worden.

*'Voor de binnenvaart gelden nauwelijks of geen normen op het gebied van motoremissies en dieselkwaliteit. Het maximaal toegestane zwavelgehalte van de gasolie die op de rivieren wordt verstoekt, ligt vier keer hoger dan het gehalte dat voor wegvoertuigen is toegestaan. De motoren waarmee binnenvaartschepen zijn uitgerust zijn gemiddeld ouder. Bijna de helft van de Nederlandse binnenvaartmotoren is ouder dan 20 jaar (twee keer zo oud als de gemiddelde vrachtautomotor). Er komen weliswaar de laatste tijd veel nieuwe schepen in de vaart, maar de motoren hiervan zijn vooral op brandstofverbruik geoptimaliseerd. De fabrikanten hoeven zich immers niet te storen aan strenge normen voor de uitstoot van NO_x en stofdeeltjes. Bovendien zijn die nieuwe schepen vooral ook grote schepen met een beperkt vaargebied. (...) Dat er wel wat af te dingen is op de vermeende milieuvriendelijkheid van de binnenvaart, kreeg de sector voorjaar 1999 ook voorgehouden door de Centrale Commissie Rijnvaart. Volgens de plaatsvervangend secretaris-generaal van die commissie worden vrachtauto's steeds schoner en het voordeel van de binnenvaart dus steeds kleiner. Dit is ook onderkend in de Voortgangsnotitie Scheepvaart en Milieu (1998) van het ministerie van Verkeer en Waterstaat. De nota stelt dat normstelling voor nieuwe scheepsmotoren noodzakelijk is. De vaststelling van deze normen moet echter in internationaal verband gebeuren (...)'*²⁴¹

237. NEA, *Verbruiks- en emissiecijfers voor de binnenvaart*, Rijswijk 1995.

238. Schipper H. Wanders in een interview met de *Rheinzeitung*, 2 april 1998.

239. R.M.M. van den Brink, G.P. van Wee, *Energiegebruik en emissies per vervoerwijze*, mei 1997, blz. 73 (tabel 4.17).

240. *Schuttevaer*, 5 maart 1999. Dhr. Vos uit Gorinchem maakte op 8 mei 1999 een specifieke berekening van het energieverbruik van de Jowi. Voor alle waargenomen containerschepen van geldt een waarde van ongeveer 0,45 MJ/tonkm.

241. P. Poppink, 'Twijfels over milieuvriendelijkheid modal shift', *Transport en Logistiek*, nr. 36, 9 september 1999.

De Betuwelijn is een miljardeninvestering. Als reductie van files het doel is, dan is deze investering niet kosten-efficiënt. Dit geldt ook voor het terugdringen van schadelijke emissies. Naar aanleiding van het RIVM-rapport uit 1994 schreef prof. Van Wee in een artikel: 'Als we het 2010-doel voor de NO_x-emissies door het goederenvervoer zouden willen halen met maatregelen die een vergelijkbare kosten-effectiviteit [als de Betuwelijn] hebben, zou tot 2010 minimaal een bedrag van 250 miljard nodig zijn (...) dit is ongeveer de helft van ons Nationale inkomen in 1990. Een dure oplossing voor het halen van de NO_x-doelstelling dus.'²⁴²

De brief van het RIVM aan de Stichting Duurzame Mobiliteit zorgde in de zomer van 1999 voor enige politiek opschudding. Was er nu wel of geen milieuwinst van de Betuwelijn? Jaap Jelle Feenstra, die in de Tweede Kamer PvdA woordvoerder voor de Betuwelijn is en ook milieu in zijn portefeuille heeft, pleitte via het *Vlugschrift nr. 160* voor een nieuw onderzoek opgezet vanuit een 'breed milieuperspectief'. Daarmee werden de milieu-effecten binnen de PvdA voor het eerst ter discussie gesteld. Feenstra wordt aldus geciteerd: 'Ik verwacht dat het positieve milieurendement [van de Betuwelijn] duidelijk aangetoond zal worden. Mocht dat niet zo zijn, dan ben ik natuurlijk bereid daar conclusies uit te trekken'.

Bij een milieu-onderzoek vanuit een 'breed perspectief' zou het moeten gaan om zaken als geluidsoverlast, trillingen, schade aan landschap en natuur, energieverbruik van de aanleg van de infrastructuur, sloop van woningen en andere vormen van kapitaalvernietiging, veiligheid van transport en effect op files. Deze effecten zouden vergeleken moeten worden voor meerdere vervoerswijzen (kustvaart, pijpleiding, en de binnenvaart). In de MER over de Betuwelijn waren deze vergelijkingen juist uit de weg gegaan.

Uit een breed opgezet onderzoek zal blijken dat het stimuleren van het spoor-goederenvervoer helemaal niets met milieubeleid te maken heeft. De Betuwelijn is bedoeld om méér vracht aan te trekken als middel in de concurrentiestrijd tussen Westeuropese havens. Méér transport staat in alle opzichten op gespannen voet met het streven naar minder vervuiling.

In de Nederlandse havens wordt jaarlijks 14 miljard liter stookolie gebunkerd door zeeschepen. Tachtig procent daarvan geschiedt in Rotterdam. Dat is meer dan het totale Nederlandse wagenpark per jaar tankt en vijf keer zoveel als het goederenvervoer over de weg verbruikt. Deze stookolie is geheel accijnsvrij en

242. B. van Wee, 'Betuweroute: geringe invloed op Nederlandse emissies', in: *Verkeerskunde*, 1994, nr. 6, blz. 15. Van Wee stelde in deze berekening de totale investering van de Betuwelijn op 10 miljard gulden.

de emissies van zeeschepen worden nog aan geen enkel land toegerekend.²⁴³ In geen enkel beleidstuk over de Betuwelijn wordt erop gewezen dat het aantrekken van vrachstromen in Rotterdam uitstoot van schadelijke stoffen door zeeschepen bevordert. De accijnsvrije sterk vervuilende stookolie is goedkoop en de kosten van transport zijn daardoor een ondergeschikte kostenpost in de uiteindelijke prijs van produkten. (Indien zeeschepen aan dezelfde normen moeten voldoen als vrachtauto's, ligt het totale zeevrachtvervoer en een groot deel van de binnenvaart stil.) Hierdoor wordt internationaal transport gestimuleerd. De omvang van die stromen neemt toe en een mainport-ambitie profiteert ervan omdat goederen via geringe meerkosten een grote omweg (via Rotterdam) kunnen maken om op hun bestemming te komen, in plaats van via een kortere route. Wanneer het terugdringen van emissies of energiegebruik het doel is, dan is het veel effectiever die stookolie te belasten, transport duurder te maken en te zorgen dat minder transport via kortere routes loopt in plaats van meer transport via langere routes.

Er wordt bij grote infrastructuurprojecten in het geheel geen rekening gehouden met te verwachten toekomstige schaarste aan fossiele brandstoffen. Door de eindigheid daarvan tikt er een tijdbom onder ons economisch bestel dat gebaseerd is op de beschikbaarheid van goedkope energie. Op 20 juli heeft de Algemene Energieraad in een advies aan minister Jorritsma van Economische Zaken (over het overheidsbeleid voor de lange termijn energievoorziening) aangegeven dat de fossiele energievoorraden over vijftig jaar uitgeput zullen zijn en dat daar ernstig rekening mee gehouden moet worden.²⁴⁴ Dit verhoudt zich slecht met de ook door minister Netelenbos gedane uitspraak dat de Betuwelijn voor 100 jaar aangelegd wordt.

243. Vgl. Transport en Logistiek Nederland, *Het vergelijken van appels met peren. Pleidooi van Transport en Logistiek Nederland voor het ontmythologiseren van de milieu-effecten van een modal shift*, Zoetermeer 1999, blz. 66.

244. Algemene Energieraad (AER), *Overheidsbeleid voor de lange termijn energievoorziening*, Advies aan de minister van Economische Zaken, Den Haag, 20 juli 1999, blz. 24.

HOOFDSTUK VIII DE MISKENDE CONCURRENTIE- KRACHT VAN DE BINNENVAART

In een uitzending van NOVA op 25 juli 1998, wees prof. Roos van de Erasmus-Universiteit erop dat de binnenvaart de afgelopen jaren aan concurrentievermogen heeft gewonnen en in feite prijszetter is geworden op de oost-west as. Dit betekent dat de binnenvaart, die als alternatief voor de Betuwelijn nauwelijks een blik waardig werd gegund, de grootste bedreiging vormt voor de mogelijkheid van een rendabele exploitatie van de Betuwelijn. De trend van dalende vervoerstarieven die de binnenvaart rekt, gaat onverminderd door. En gevreesd moet worden dat verladers in 2005 (wanneer de hoofdas tot aan Zevenaar klaar moet zijn) een dan veel te duur spoorvervoer laten voor wat het is en kiezen voor het alternatief over water. Het is zelfs waarschijnlijk dat spoorbedrijven vervoer per schip zelf gaan organiseren.²⁴⁵

De achterlandverbinding over water van Rotterdam naar het Ruhrgebied kan net zo intensief gebruikt worden als de markt dat verlangt. Vraag en aanbod kunnen en worden op een relatief flexibele manier op elkaar afgestemd. Dit is een kwestie van het inzetten van meer of minder scheepscapaciteit. De grote rivieren liggen er al. Dit voordeel geldt niet voor de Betuwelijn. Pas nadat de laatste biels gelegd is, kan er met goederentreinen over gereden worden.

Het aandeel van de Rijnvaart in het containertransport steeg van ongeveer 5 procent in 1978 naar ongeveer 35 procent in 1993.²⁴⁶ Deze groei is zonder overheidsingrijpen tot stand gebracht. Investerings in schepen worden geheel door bedrijven opgebracht. Het kan de Commissie-Hermans verweten worden, dat zij niet heeft nagegaan of deze marktontwikkeling niet een steuntje in de rug gegeven kon worden, al dan niet in het kader van het *modal-shift* beleid. Prof. De Kroes concludeerde in 1995 dat indien het een politiek doel is om wegtransport te verminderen, het stimuleren van de binnenvaart veel effectiever is dan het stimuleren van spoortransport.²⁴⁷ De argumentatie kan zelfs omgedraaid worden: door het aanleggen van de Betuwelijn pal langs de Waal, krijgt de binnenvaart er een extra concurrent bij. De mogelijkheid bestaat dan dat er een *modal shift* optreedt van water naar spoor, iets dat haaks staat op de intentie van het *Transport in Balans*-beleid.

De Commissie-Hermans had de mogelijkheid van de regering gekregen om de potentie van de binnenvaart in kaart te brengen in relatie tot het nut van de Betuwelijn. Maar zij heeft dit nagelaten. Wat zou het resultaat van zo'n onderzoek kunnen zijn geweest?

245. Op 1 januari 2000 zal NS Cargo fuseren met DB Cargo. De nieuwe onderneming zal waarschijnlijk *Rail Cargo Europe* genoemd worden die zal openstaan voor participatie door andere soorten vervoerders, zoals wegtransporteurs en binnenvaartondernemingen (*NRC-Handelsblad*, 23 juni 1999).

246. NEA en Centraal Bureau voor de Rijn- en Binnenvaart, *Vaart in containers. Positieschets van de containerbinnenvaart als volwaardig intermodaal alternatief*, Rotterdam en Rijswijk, 31 januari 1995.

247. J.L. de Kroes, *Modelmatige verdeling van het achterland van een grote haven naar transportmogelijkheden*, manuscript, Hilversum 1995.

8.1 De 'Jowi', symbool van de moderne containervaart

De Commissie-Hermans heeft nagelaten om een schatting te maken van de scheepscapaciteit die nodig is om 30 miljoen ton vracht via het water te vervoeren. Hierdoor werd geen duidelijk beeld geschetst van een vergelijking tussen de Betuwelijn en het belangrijkste alternatief: vervoer over water. Dertig miljoen ton netto vracht is het volume dat de commissie hanteerde als realistische prognose voor de Betuwelijn in 2010.²⁴⁸ De komst van een nieuwe generatie grote containerschepen werd geheel genegeerd door de Commissie-Hermans. In de latere discussie over de mogelijkheden van transport over water is de Jowi een telkens terugkerend begrip.²⁴⁹ De Jowi is Europa's grootste containerbinnenvaartschip dat op 1 april 1998 in de vaart werd genomen en vaart onder de vlag van Combined Container Service. Plannen om het MS Jowi te bouwen dateren al van het najaar 1994 en hadden door de Commissie-Hermans kunnen worden gekend.²⁵⁰ De Jowi heeft een laadvermogen van 4600 ton en vaart op dit moment tussen Antwerpen en Mannheim.²⁵¹ De Jowi werd een begrip in de vergelijking met de Betuwelijn.

Hoeveel Jowi's is het equivalent van de Betuwelijn? De Commissie-Hermans stelde dat in een scenario waarin sprake is van heffingen op het wegvervoer in 2015 31 miljoen ton op de oost-west as door het spoor voor zijn rekening wordt genomen. Zij stelde 'Alles overziende concludeert de Commissie dat het voor een beoordeling van de capaciteit verantwoord is te rekenen met een potentiële vraag naar goederenvervoer per spoor (oost-west as vice versa) in 2015 van tenminste 30 miljoen ton die aanzienlijk [...] kan toenemen.'²⁵² Dit is een hoeveelheid die een succesvol flankerend beleid veronderstelt (zie paragraaf 7.1.). Met hoeveel Jowi's zou in theorie deze hoeveelheid te vervoeren zijn? In de volgende vergelijking wordt verondersteld dat alleen containers zullen worden vervoerd over de Betuwelijn op de afstand Rotterdam-Duisburg. Een voorzichtige schatting komt dan uit op 47 schepen.²⁵³ Het ministerie van Verkeer en Waterstaat hanteerde in 1998 een prognose van 33 miljoen ton in 2010 voor de

248. In een van de achtergrondstudies wordt overigens wel het aantal van 150 schepen genoemd als vergelijking met de Betuwelijn (Commissie Betuweroute, *Achtergrondstudies werkgroep 1/2*, Amersfoort, February 1995, Bijlage 5, 'Hoofdlijnen toetsing milieu-aspecten alternatieven voor de Betuweroute', Twijnstra Gudde, het schema na blz. 8).

249. De naam van de Jowi is afgeleid van de namen van twee schippersvrouwen, Johanna en Wilhelmina.

250. *Weekblad Schuttevaer*, 21 maart 1998.

251. Een TEU (Twenty foot Equivalent Unit) is een 20-voet container (6 meter). De gemiddelde container is geladen met 15 ton en is 1.5 TEU. Eén TEU is daarom gemiddeld 10 ton. Er wordt echter ook wel met 13 ton per TEU gerekend. De Jowi kan 408 TEU 20-voet containers/TEU transporteren en wel in drie lagen (tot aan Mannheim), of 470 TEU in vier lagen, en zelfs 550 TEU in zes lagen (op het traject Rotterdam-Antwerpen).

252. Commissie Betuweroute, *Rapport*, Den Haag, 23 januari 1995, blz. 41 verwijzend naar tabel 8 op blz. 35.

253. Volgens de berekingen van C. Vos uit Gorinchem: 408 TEU heen en terug = 816 TEU. Er zijn 100 vaarcycli per jaar en 300 vaardagen. Er wordt dan 81600 TEU maximaal vervoerd. Het netto gewicht is (x 90%) 73440 TEU. Gecorrigeerd voor lege containers (x 84%), komt deze berekening op 63158,4 TEU. Een TEU is 10 ton. 30 miljoen ton gedeeld door 631584 ton is 47 schepen.

oost-west as. Dat zijn dan 52 Jowi's.²⁵⁴ Dit betreft waarschijnlijk een te optimistische schatting (vgl. paragraaf 6.1). Wanneer de prognose van het in 1999 door Spiekermann gehanteerde trendscenario voor de oost-west as juist is, wordt er in 2010 11 miljoen ton over de hoofdas van de Betuwelijn vervoerd (14 Jowi's).²⁵⁵ Deze berekening kan nog zelfs naar beneden toe worden bijgesteld. Volgens een interview met schipper Wanders van de Jowi kan dat schip in principe vier cycli per week maken op de afstand Rotterdam-Duisburg en vaart de Jowi het gehele jaar door. Wanders gaat uit van $4200 \times 208 = 873600$ ton. De 11 miljoen ton van Spiekermann gedeeld door 873600 ton komt uit op slechts 12 Jowi's.

*De Jowi kostte Wanders 11 miljoen gulden, een bedrag dat geheel privaats gefinancierd werd. In de vergelijking met de Betuwelijn gaat het om een investering van minimaal 12 x 11 miljoen en maximaal 50 x 11 miljoen gulden (dat wil zeggen tussen de 132 en de 550 miljoen gulden). Een vergelijking met de kosten voor de Betuwelijn is veelzeggend. Afgezet tegen de door het ministerie gehanteerde bedrag van 9,35 miljard gulden voor de aanleg van de hoofdas (Maasvlakte-Zevenaar) gaat het om maximaal 5,9 en minimaal 1,4 procent van de kosten van de hoofdas. De Jowi kostte 11 miljoen en wordt afgeschreven over twintig jaar. In het geval dat met 50 Jowi's gevaren zou gaan worden en een afschrijving gehanteerd wordt over 20 jaar bedragen de kapitaallasten 27,5 miljoen per jaar. Dat is ongeveer de helft van wat de Betuwelijn (tot aan Zevenaar) alleen al jaarlijks aan onderhoud zal kosten.*²⁵⁶

De Jowi meet 135 meter en vervoert het equivalent van vijf goederentreinen van 600 meter lengte. Eén goederentrein bestaat uit 30 wagons en kan maximaal 90 TEU vervoeren.²⁵⁷ De Betuwelijn is ontworpen voor tien treinen per

254. Antwoord op kamervraag nr. 70 naar aanleiding van de *Vierde Voortgangsrapportage Betuweroute*, 6 november 1998. Kamerstuk 22 589 nr. 126.

255. Spiekermann (i.s.m. DHV, ISW, Prognos), *Gevolgen van de Betuweroute en de Hogesnelheidslijn voor het goederen- en personenverkeer in de Euregio Rijn-Waal*, Düsseldorf, januari 1999, blz. 15. Over de gehele Betuwelijn (inclusief Noord- en Zuidtak) wordt in 2010 15,9 miljoen ton (netto) vervoerd in het spoortrendscenario en in het spoorgroeienscenario 20,5 miljoen ton (netto). Uitgaande van de (conservatief geschatte) 631584 ton per jaar per Jowi, zoals die in de een na vorige noot berekend is, geldt voor deze berekening respectievelijk 25 en 32 Jowi's.

256. *NRC-Handelsblad*, 15 april 1995: 'Onderhoud van het spoorwegnet kost in Nederland gemiddeld circa 300.000 gulden per kilometer per jaar. Het onderhoud van de Betuwelijn vergt dus ruim 40 miljoen gulden per jaar, een raming die door de NS wordt bevestigd.'

257. Een trein van 600 meter (inclusief de locomotief 618 meter) vertegenwoordigt 30 wagons. Er gaan 3 TEU op een wagon van 19,6 m. lengte (incl. buffers), dat is een maximum van 90 TEU per trein. Als de 20-voets-container maximaal beladen zijn, levert dit overigens een probleem op, omdat drie maximaal beladen containers een te hoge asbelasting van de wagon geven. Ook moet men bij de belading opletten waar de container op de wagon wordt neergezet, omdat de minst belaste assen bij hoge snelheid gemakkelijker ontsporen. In werkelijkheid zullen shuttle treinen voor ongeveer 70% geladen zijn (dat wil zeggen niet meer dan 60 TEU). Een TEU ('Twenty foot Equivalent Unit') is de standaardmaat waarin containers met uiteenlopend volume worden uitgedrukt.

uur per richting met een gemiddelde snelheid van 100 km/uur.²⁵⁸ Volgens dit uitgangspunt en bij de huidige beveiligingssystemen zal elke trein ongeveer 10 km rail bezetten. Dit impliceert dat één Jowi het equivalent vertegenwoordigt van 50 km spoor-infrastructuur. Een toename van enkele tientallen nieuwe schepen op de Rijn zal overigens nauwelijks opvallen. Er bestaat geen tekort aan capaciteit op de rivieren en containerschepen vertegenwoordigen een klein percentage van de totale Rijnvloot. Indien 50 Jowi's elke dag zouden varen dan zou men slechts twee van deze schepen per uur te zien krijgen.

Door zijn grootte levert de Jowi een kostenvoordeel op van 15 tot 20% ten opzichte van kleinere schepen.²⁵⁹ Dit voordeel wordt (zonder twijfel) gebruikt om de vervoerstarieven te verlagen. Voor het spoor wordt het dan naar verhouding moeilijker om te concurreren.

Op een bepaald moment zijn de plannen voor de Betuwelijn aangepast om *double-stack* vervoer (gestapelde containers) mogelijk te maken. Daar werd 150 miljoen gulden extra voor uitgetrokken, met name voor aanpassingen aan tunnels. Worden de treinen met twee lagen containers geladen dan vertegenwoordigt de Jowi niet 5, maar 2 à 3 goederentreinen. *Double-stack* zal echter uitsluitend op de Betuwelijn mogelijk zijn. Op de bestaande trajecten met bovenleiding in Nederland of elders kan namelijk niet met *double-stack* worden gereden.

Double-stack is een aan het Amerikaanse voorbeeld ontleend vervoersconcept. In Duitsland en in de rest van Europa, maar ook in de rest van Nederland, is het spoor echter niet ingericht om double-stack treinen te accommoderen.²⁶⁰ Waar in Amerika zonder bovenleiding met diesellocomotieven gereden wordt (op zeer lange afstanden en met lage snelheden), is double-stack ongeschikt voor de Europese situatie. De kosten van aanpassingen van de Europese railinfrastructuur voor double-stack, waarbij niet alleen de bovenleidingen maar ook alle bruggen en tunnels verhoogd zouden moeten worden, lopen in de orde van tientallen miljarden gulden. De realiteit zal zijn dat dubbel geladen treinen bij de Duitse grens moeten stoppen om de bovenste laag eraf te halen. De veiligheid van het veel windgevoeliger double-stack vervoer met hoge snelheden schijnt nooit onderzocht te zijn. Double-stack vervoer is wel mogelijk als uitsluitend met diesellocomotieven zou worden gereden, maar dit vindt de regering uit milieuoogpunt niet wenselijk (vgl. paragraaf 7.2).

258. 'Betuweroute'. Inleiding tot de tracédeletrapporten, blz. 9, onder deel van de *Projectnota Betuweroute*, NV Nederlands Spoorwegen, april 1992.

259. *Financieel Dagblad*, 4 april 1999.

260. Wanneer twee normale containers op elkaar worden gestapeld, komt men op een hoogte van 5,2 meter boven de laadvloer van de wagen. Op een normale containerwagen zouden twee lagen containers uitkomen op een hoogte van 6,4 tot 6,5 meter. Deze past in Europa niet onder de bovenleiding, noch onder bruggen en in tunnels. Zo is de rijdraadhoogte in Duitsland 5,3 meter en moet op bestaande trajecten in Nederland een trein lager zijn dan 4,8 meter. (vgl. J. Fiedler, *Grundlagen der Bahntechnik*, 1991.)

Nadat het MS Jowi in april 1998 in de vaart werd genomen, heeft het publieke debat over de binnenvaart als alternatief voor de Betuwelijn een sterke impuls gekregen. Er verschijnt bij wijze van spreken geen artikel over de Betuwelijn zonder een foto van de Jowi en de mededeling dat daar vijf goederentreinen varen. Een rechtstreeks gevolg van die publiciteit is nieuw overleg tussen de Havenwethouder, het Gemeentelijk Havenbedrijf Rotterdam (GHR) en de binnenvaartorganisaties. Een van de punten van overleg is het streven naar een meer binnenvaartvriendelijker containeroverslag door het havenbedrijf. Een andere vergelijking zou in die berichten ook niet hebben misstaan. Volgens een recente schatting van het blad *Binnenlands Bestuur* zou voor in totaal 140 Betuwelijn-rapporten ongeveer 200 miljoen gulden zijn betaald door het ministerie van Verkeer en Waterstaat.²⁶¹ Dat is dan de aanschafprijs van ongeveer 18 Jowi's.

8.2. Capaciteit van de huidige en toekomstige containervloot

'De complete containerstroom door de Rotterdamse haven kan door 200 schepen worden afgehandeld. Die vindt je tussen de andere 10.000 Rijnvaartschepen niet meer terug', aldus dhr. Walthuis van Europese Waterweg-Transporten in 1993.²⁶² In het voorjaar van 1999 varen er 245 containerschepen met een capaciteit van in totaal ruim 33.000 TEU. Dit heeft de gepensioneerde chemisch analist Cees Vos uit Gorinchem berekend door in zijn vrije tijd alle langsvarende containerschepen te turven. Hij noteerde tussen september 1996 en april 1999 van elk schip dat geheel of grotendeels containers vervoerde de naam, de thuishaven en het aantal TEU.²⁶³ Onder deze schepen zijn de Jowi (408 TEU) en het in het voorjaar 1999 in de vaart genomen even grote zusterschip Amistade.

Vos heeft een vergelijking met de Betuwelijn gemaakt. Hij gaat uit van de afstand Rotterdam-Duisburg (225 km) en van 300 vaardagen per jaar (de Commissie-Hermans hanteerde eveneens 300 dagen per jaar voor de trein). Een vaarcyclus tussen beide steden (vol heen en vol terug) duurt drie dagen. Er zijn dus 100 cycli per jaar. De maximale capaciteit is 33.000 TEU heen en 33.000 TEU terug (66.000 TEU), maal 100, is 6,6 miljoen TEU per jaar. Het netto gewicht (de vervoerde vracht zonder het gewicht van de containers) is 90% hiervan. De maximale vervoersprestatie van de huidige containervloot is dus 5,9 miljoen TEU. Maar er worden ook lege containers vervoerd, volgens het Centraal Bureau voor de Statistiek is dat

261. A. Kuil, 'Argumenten voor aanleg Betuwelijn onhoudbaar', *Binnenlands Bestuur*, 27 augustus 1999.

262. *Nieuwsblad Transport*, 11 september 1993.

263. De lijst van schepen is gepubliceerd in *Schuttevaer*, 8 mei 1999. Vgl. C. Vos, *Containervaart op de Merwede '96-'99*, Gorinchem 22 april 1999 (typoscript).

14% van het totaal. Het gaat derhalve om 5,1 miljoen netto geladen TEU. Eén TEU is gemiddeld 10 ton. De huidige containervloot kan, gerekend naar de afstand Rotterdam-Duisburg, 51 miljoen ton vracht voor zijn rekening nemen. De Commissie-Hermans hanteerde echter een naar nu blijkt volstrekt onrealistisch getal. Zij ging er vanuit dat de binnenvaart in 2015 4,7 (in het efficiency plus-) en 8,4 miljoen ton (in het heffingen-scenario) over de oost-west as zou vervoeren.²⁶⁴

De gemiddelde capaciteit van containerschepen op de Rijn was 160 TEU in 1994. Maar met de ingebruikname van schepen als de *Jowi* stijgt dit gemiddelde. Een schatting uit 1995 leert dat de gemiddelde capaciteit in 2010 ongeveer 220 TEU zal bedragen.²⁶⁵ Maar met de ingebruikname van eenheden die tot 1000 TEU in één keer vervoeren (zie hieronder) zal dat echter een veel te lage schatting zijn. In de vergelijking met prestaties op energiegebruik en emissies tussen de modaliteiten weg, spoor en water speelt de gemiddelde scheepscapaciteit waarmee gerekend wordt een grote rol. Het RIVM noteerde in 1997 0,54 MJ/tonkm voor binnenvaartschepen tussen de 600 en 1000 ton.²⁶⁶ Gaat men uit van een hoger gemiddeld laadvermogen (voor de *Jowi* geldt 4600 ton) dan is de MJ/tonkm-prestatie veel gunstiger (vgl. paragraaf 7.2).

Vos heeft alleen rekening gehouden met de door hem waargenomen vloot. In aanbouw zijnde (veelal grote) containerschepen, zoals de *Guna* op de Antwerpse werf Fulton, een koppelverband van 225 meter lang en een capaciteit van 480 TEU, vallen daarbuiten. Grote tankerschepen met een capaciteit van 7500 kubieke meter zijn in studie.²⁶⁷ In België zijn zelfs combinaties in aanbouw die zo'n 1000 TEU in één keer kunnen meenemen.

Aan de hand van de in Rotterdam gevestigde Internationale Vereniging Het Rijnschepenregister (IVR), die alle nieuwe in de vaart gebrachte binnenvaartschepen registreert, en aan de hand van nieuwbouwgegevens van scheepswerven in binnen- en buitenland, is berekend dat alleen al de Rijnvaartvloot die in de periode 1997-2001 in de vaart wordt genomen 180 miljoen ton kan verwerken aan containers, chemische producten en bulkgoederen tussen Rotterdam en de Duitse grens.²⁶⁸ Deze extra capaciteit van een periode van vier jaar vertegenwoordigt 4,5 keer de hoeveelheid die de Betuwelijn volgens een op succesvol flankerend beleid gebaseerde vervoersprognose (Transport in Balans)

264. Tabel 8, blz. 35.

265. NEA en Centraal Bureau voor de Rijn- en Binnenvaart, *Vaart in containers. Positieschets van de containerbinnenvaart als volwaardig intermodaal alternatief*, Rotterdam en Rijswijk, 31 januari 1995, blz. 14. Deze schatting is vermoedelijk conservatief.

266. R.M.M. van den Brink, G.P. van Wee, *Energiegebruik en emissies per vervoerwijze*, mei 1997, blz. 73 (tabel 4.17).

267. *Weekblad Schuttevaer*, 21 maart 1998.

268. G. Gommers, 'Onverwachte toename nieuwbouwschepen binnenvaart laat Betuwelijn ver achter zich', *Nieuwsblad Transport*, 3 augustus 1999.

zou moeten verwerken in 2015 (zie paragraaf 6.1). Het *Nieuwblad Transport* bericht in augustus 1999:

‘Volgens de nieuwbouwgegevens van het IVR is er in 1997/1998 circa 100.000 ton aan nieuw laadvermogen bijgekomen. Dit jaar worden minimaal 50 nieuwe vrachtschepen in de vaart gebracht met een gezamenlijk laadvermogen van circa 150.000 ton. Ook in het jaar 2000 wordt een gelijke hoeveelheid nieuwe schepen en tonnages op de binnenvaartmarkt verwacht. Een toeneming in vier jaar derhalve van 400.000 ton aan nieuw laadvermogen. Wanneer deze nieuwe binnenvaartvloot, buiten de reeds bestaande binnenvaartschepen, op een vergelijkbaar traject wordt ingezet naast de Betuwelijn, dan kan per jaar 180 tot 200 miljoen ton in continue vaart worden vervoerd.’²⁶⁹

De Commissie-Hermans had in 1995 déze explosie van nieuwbouwactiviteiten in de binnenvaartvloot moeilijk kunnen voorzien. Maar de op stapel staande nieuwe schepen is wel een realiteit waarmee rekening gehouden zou moeten worden. Sinds 1989 tracht de EU in Brussel door middel van de zogeheten oud-voor-nieuw-regel structurele overcapaciteit in de binnenvaart te beteugelen. Voor het in de vaart nemen van nieuwe schepen moet eenzelfde tonnage naar de sloop worden gebracht of er moet een boete worden betaald. Deze regeling heeft er enerzijds toe geleid dat er door vervanging een zeer moderne containervloot is ontstaan. Anderzijds heeft de regeling de overcapaciteit niet kunnen beteugelen. De waarde van de vloot is gestegen en op grond daarvan geven de banken graag leningen waarmee de boetes betaald kunnen worden.²⁷⁰ Vanwege de economische hoogconjunctuur, leningen met lange looptijden en lage rente, de bereidheid van banken om nieuwbouwschepen te financieren, en de goedkope casco's (die besteld worden in Polen, Roemenië, Bulgarije, Ukraine, Rusland en China en in België of Nederland worden afgebouwd) ontstaat er opnieuw een situatie van overcapaciteit ondanks een nog voortdurende groei van het containertransport.

Een gevolg van de overcapaciteit is een prijsenslag in het containervervoer op de Rijn, die ook de vrachttarieven in het vervoer van bulkkladingen, zoals kolen en erts, onder druk zet. Verwezenlijking van schaalvoordelen en toegenomen concurrentie tussen de binnenvaartrederijen zal leiden tot verdere verlaging

269. Idem.

270. Het effect van de capaciteitsmaatregelen van de Europese Unie werkt volgens het aangehaalde bericht in *Nieuwblad Transport* zelfs averechts: ‘Enerzijds werden de ondernemers in de binnenvaart geconfronteerd met hoge boetes, die kunnen oplopen tot enkele miljoenen guldens als ze een nieuw schip in de vaart brengen, of ze moeten vergelijkbare oude tonnages laten slopen voor nieuw in te brengen laadcapaciteit. Dit had tot gevolg dat de prijzen van schepen in de range van jong tot nieuw progressief omhoog zijn gegaan. Doordat de prijzen van deze binnenvaartschepen opliepen, steeg het eigen vermogen van de ondernemers eveneens, hetgeen weer een gunstig effect sorteerde bij financieringsaanvragen bij banken voor ondernemers met nieuwbouwplannen.’

van de transportkosten. Schaalvergroting is een van zeven door Rutten genoemde factoren die zullen leiden tot een verlaging van de vervoerskosten voor de binnenvaart.²⁷¹

8.3. Extra capaciteit voor vervoer over water is goedkoop

Vanwege de al natuurlijke aanwezigheid van de natte infrastructuur, ligt het voor de hand dat investeren in het oplossen van knelpunten een groot rendement oplevert. De Betuwelijn wordt gedeeltelijk gefinancierd uit de ICES-gelden. Bij de besteding van de ICES-gelden gaat het primair om investeringen door het rijk in het (vaar)wegennet, het spoor en natuurontwikkeling. Op verzoek van ICES hebben vier instituten in maart 1998 de effectiviteit van die investeringen in een rapport beoordeeld. De investering in verbetering van de Kreekraksluizen scoort volgens deze studie hoog ('robuust'), terwijl die in het spoorgoederenvervoer (de Betuwelijn), laag is ('zwak').²⁷²

Verbetering van de Kreekraksluizen heeft er toe geleid dat de vaartijd van schepen op de route Merwede-Antwerpen teruggebracht werd. Er zijn ook andere voorbeelden van een relatief lage investering waarmee een groot rendement behaald wordt. In de bochten van de Waal worden medio 1999 vijf radarposten operationeel. Met behulp daarvan kan de beperking voor de zesbaks duwvaart praktisch geheel worden opgeheven. Rijkswaterstaat stelt dat de capaciteit van de Waal door deze uitbreiding van verkeersbegeleiding met dertig tot vijftig procent omhoog kan. Een woordvoerder van Rijkswaterstaat spreekt van een 'benuttingsmaatregel' die ook de veiligheid op het water ten goede komt.²⁷³

Een grote capaciteitswinst zou geboekt kunnen worden door de afhandeling van schepen in de Rotterdamse haven te verbeteren. Nu moeten schepen om te laden veel *calls* (plaatsen waar geladen of gelost wordt) maken, gemiddeld ligt dat aantal op circa 10. Is er bij een *call* een vertraging, dan heeft dat direct een nadelige uitwerking op de laad-, los- en vaarschema's. Vanuit binnenvaartorganisaties wordt al jaren aangedrongen op een beleid waarbij het gemiddeld aantal *calls* per schip wordt teruggebracht, dit betekent een snellere en vooral efficiëntere dienstregeling.

271. B.J.C.M. Rutten, *On medium distance intermodal rail transport. A Design Method for a Road and Rail Inland Terminal Network and the Dutch Situation of Strong Inland Shipping and Road Transport Modes*, Delft 1995, blz. 93-96.

272. CPB, RIVM, SCP, AVV, *Kiezen of delen: ICES-maatregelen tegen het licht*, Den Haag, maart 1998, blz. 37.

273. *Schuttevaer*, 'Met verkeersbegeleiding kan capaciteit Waal verdubbelen', april 1999.

8.4. Uitsmijter: van trein naar Rijn

De Commissie-Hermans heeft niet onderzocht hoe het staat met de aanwezigheid en inrichting van Rijnhaventerminals en welke plannen er bestaan om deze uit te breiden en te moderniseren. Dan zou inzicht zijn verkregen in de huidige en toekomstige mogelijkheden om schepen te laden en te lossen. Bijna alle Rijncontainerterminals hebben een aansluiting op het spoorwegnet. Het intermodale vervoer (water en spoor) gaat dan concurreren met de Betuwelijn (uitsluitend spoor) op de verder weg gelegen bestemmingen. Duisburg heeft de grootste Europese binnenhaven. Rutten concludeerde al in 1995 dat de nieuwe terminal in Duisburg leidt tot 'a high quality inland shipping railtransport system, probably resulting in decreasing rail transport volumes between Rotterdam and Duisburg'.²⁷⁴ Dit is inmiddels de praktijk van alledag. In het verlengde hiervan ligt het gebrek aan een analyse van de commissie naar nieuwe technologieën of logistieke systemen. Een dergelijk systeem is de toepassing van schepen met 'cellen'. Deze maken het mogelijk dat containers in de nabije toekomst geheel automatisch geladen en gelost worden.²⁷⁵ De Jowi is er al mee uitgerust. Barge EXpress of BEX is een systeem dat werd ontwikkeld aan de TUDelft. Hierbij gaat het om grootschalige containerschepen (duwbak combinaties van 280 TEU) die automatisch geladen en gelost kunnen worden.²⁷⁶

Grote zeeschepen met containers worden door ECT gelost aan de kop van de Maasvlakte, daar waar ook de Havenspoorlijn begint. De grootste schepen ter wereld hebben een capaciteit van 6.674 TEU. Vanwege hun diepgang concentreert een deel van de containervrachtstromen zich op diepzeehavens als Rotterdam. ECT heeft in Rotterdam vrijwel een monopoliepositie verworven in de overslag van containers. Bijna driekwart van de vracht die bij ECT wordt verwerkt gaat naar of is afkomstig uit Duitsland. De jaarlijkse groei van de Rotterdamse containeroverslag is de afgelopen jaren met circa 10 procent per jaar buitengewoon groot geweest.

De concurrentie in het internationale containertransport heeft zeereederijen ertoe gedwongen allianties te sluiten. Het Nederlandse Nedlloyd neemt bijvoorbeeld deel in de 'Global Alliance'. In 1996 zijn Nedlloyd en het Engelse P&O overeengekomen om hun containeractiviteiten te bundelen. Daartoe werd P&O Nedlloyd Container Line Ltd (P&O Nedlloyd) opgericht. Aziatische en Amerikaanse zeereederijen profiteren ten opzichte van P&O Nedlloyd van con-

274. B.J.C.M. Rutten, *On medium distance intermodal rail transport. A Design Method for a Road and Rail Inland Terminal Network and the Dutch Situation of Strong Inland Shipping and Road Transport Modes*, Delft 1995, blz. 82.

275. Idem, blz. 97-99.

276. TRAIL Onderzoekschool, *Barge EXpress: perspectief voor grootschalige binnenvaart*, Delft augustus 1996.

trole op het vervoer over land in hun thuismarkten. Dit voordeel bestaat in Europa niet omdat het achterlandtransport over de weg, over het water en over spoor door vele verschillende partijen verzorgd wordt. Het achterlandvervoer is ten opzichte van het zeetransport duur. Dit impliceert niet alleen dat er grenzen zijn aan de mainport-ambitie van havens (omdat relatief korte achterlandverbindingen voor zeereederijen aantrekkelijker zijn dan lange achterlandverbindingen), maar ook dat rederijen controle willen hebben op dat achterlandvervoer. Daar ligt immers een mogelijkheid om kosten te drukken en internationaal voor het door-to-door transport scherpere tarieven te kunnen hanteren.

Een zogeheten *dedicated* goederenspoorlijn is daarvoor een handig middel. Je kunt dan met één partij (NS Cargo) of met enkele partijen afspraken maken of samenwerkingsverbanden sluiten. Op een zeker moment zijn er vanuit de Nederlandse overheid plannen geweest om deze zeereederijen het recht te geven 30 jaar lang tol te heffen op de Betuwelijn in ruil voor private financiering (zie paragraaf 6.4). Dan zouden zeereederijen langdurig controle hebben verkregen op een de facto eigen achterlandverbinding. Die plannen werden verlaten en vervangen door een model waarin de toekomstige exploitant van de Betuwelijn zelf geen vervoersdiensten op het spoor mag hebben. Daarmee verdwijnt tevens een belangrijk voordeel voor de rederijen en interesse in mede financiering van de lijn. Zo is zeereederij Maersk door het ministerie benaderd als mogelijke belangstellende voor exploitatie, maar geeft het bedrijf als reactie: ‘als scheepvaartonderneming zijn we niet zo ervaren in het beheren en exploiteren van infrastructuur’. Het bedrijf zit immers meer aan de ‘gebruikerskant’ dan de ‘aanbiederskant’.²⁷⁷

De zeereederijen beschikken overigens over een efficiënt drukmiddel om bij overheden gedaan te krijgen wat ze wensen. Ze oefenen druk uit, bijvoorbeeld om gewenste infrastructuur aangelegd te krijgen, door te dreigen met vertrek naar andere havens. Dit is een beproefd middel om concessies af te dwingen en zelfs wordt vermeende dreiging door overheden van te voren al als argument gebruikt om bepaalde investeringsbeslissingen te legitimeren. De overheid staat hierbij immers voor een dilemma. Niet ingaan op de wensen is even risikant als er wel gehoor aan geven. Zodra afgedwongen concessies niet meer in een bedrijfsstrategie passen, kunnen die bedrijven alsnog besluiten om te vertrekken en dragen deze overheden de risico's van onrendabele investeringen.

Het achterlandvervoer over de weg wordt verzorgd door honderden transportondernemingen. Daar is moeilijk controle op te krijgen. Maar hoe zou dat zijn over het water? De containertransportmarkt op de Rijn werd lange tijd gedomineerd door een twaalfstal Rijnrederijen die als een verkapt kartel optraden

277. *Nieuwsblad Transport*, 24 juli 1999, naar aanleiding van het verschijnen van het consulatiedocument *Private betrokkenheid bij railgoederenvervoer via exploitatie van de Betuweroute*.

onderling verenigd in de sinds 1992 opererende Fahrgemeinschaft Niederrhein. Deze Rijnrederijen controleerden de terminals. De containersamenwerking is echter recent uit elkaar gevallen, onder andere omdat deze rederijen geen overeenstemming konden verkrijgen over een gezamenlijke reactie op door het spoor gehanteerde dumprijzen (het hanteren van tarieven onder de kostprijs). De rederij Combined Container Service (CCS) heeft besloten uit het verband te stappen en zet een eigen samenwerkingsverband op, Rhine Combi Link, waarbij nu niet met andere rederijen maar met spoormaatschappijen in Duitsland wordt samengewerkt. Het gaat hier in feite om de realisering van de Waalroute.

Bedrijven als P&O Nedlloyd die Rijnterminals zouden willen gebruiken, worden door de samenwerkende Rijnrederijen gehinderd bij het gebruik van die terminals of moeten hogere prijzen betalen. Dit zou een van de redenen zijn geweest waarom Nedlloyd zich een groot voorstander van de Betuwelijn toonde. Zo kon de macht van de Rijnrederijen gebroken worden. Nedlloyd is bijvoorbeeld een van de oprichters van de *European Rail Shuttle* die maritieme containers vervoert naar verschillende bestemmingen in Europa. Een andere strategie is om greep te krijgen op de binnenvaartmarkt door vervoer en terminals in eigen beheer te gaan exploiteren.

Op vrijwel hetzelfde moment dat het kabinet besloot tot aanleg van de Betuwelijn, in april 1995, veranderde P&O Nedlloyd van strategie door in maart dat jaar Eurobarge te kopen. Eurobarge is een binnenvaartbedrijf dat tussen Rotterdam en Antwerpen containers vervoert. Het werd een dochter van Nedlloyd Rijn- en Binnenvaart.

Toen Twijnstra Gudde in 1993 rapporteerde over de Betuwelijn en ook het binnenvaartalternatief analyseerde, werd dat alternatief niet reëel gevonden, maar daarbij werd wel een veelzeggende kanttekening gemaakt: 'Een kansrijkere optie ontstaat evenwel, indien het transport over het binnenvaarttraject als onderdeel van het spoortraject Rotterdam-achterland door NS Goederen zelf en onder haar eigen verantwoordelijkheid in een strak schema wordt uitgevoerd, waarbij NS Goederen tevens de enige aan te spreken partij voor haar klanten is.'²⁷⁸

Dit is wat feitelijk gebeurt en nu verder ontwikkeld wordt. Niet door Nedlloyd, niet door NS Cargo, maar door het overslagbedrijf ECT. Dit overslagbedrijf begon in 1997 met een dagelijkse shuttledienst over de Rijn tussen de Maasvlakte en heeft een eigen terminal in Duisburg, waarvoor het tien miljoen gulden investeerde. De nieuwe in augustus 1999 geopende ECT-terminal in

278. Twijnstra Gudde, *Rapport Toetsing Kabinetbesluit PKB Betuweroute. Deelrapport 1. Toetsing Onderbouwing Betuweroute*, Den Haag, 10 september 1993, blz. 59.

Duisburg heeft een capaciteit van 125.000 TEU per jaar. 'Door de nieuwe terminal krijgen verladers de mogelijkheid hun containers, indien gewenst, na aanlanding per zeeschip op de Maasvlakte direct per binnenvaartschip door te sturen naar Duisburg. Dat ontlast tevens de opslagcapaciteit van ECT in Rotterdam', aldus een krantebericht.²⁷⁹

Voor de doorvoer naar Duisburg heeft ECT een contract gesloten met de Nederlandse Particuliere Rijnvaart Centrale (NPRC) die hiervoor een dienstregeling opzet, beginnend met drie afvaarten per week. Er wordt gevaren met twee schepen (de Ina van 81 TEU en de Groenendaal van 208 TEU). Met drie schepen kan al een dagelijkse afvaart worden geboden. Naarmate het aanbod van containers toeneemt, gaat de frequentie van de dienstregeling omhoog en worden mogelijk grotere schepen ingezet.²⁸⁰ NPRC had eerder geklaagd over de grote verliezen die het leed door lange wachttijden bij ECT en daarvoor compensatie geëist. De nieuwe ECT-terminal ligt gunstig voor het wegtransport, maar ook naast een spoorterminal. De belangrijkste reden voor ECT om zich in Duisburg te vestigen zou de slechte bereikbaarheid zijn van ECT-terminals in Rotterdam voor het wegverkeer.

De verschuiving van de strategie 'van trein naar Rijn' kan een extra impuls krijgen nu een Hongkongs bedrijf een stempel lijkt te gaan drukken op de Rotterdamse containeroverslag. ECT is ondanks een half miljard gulden aan subsidies en zachte leningen (terugbetalen naar rato van de winst of volledige kwijtschelding in geval van verlies) in de problemen geraakt.²⁸¹ Een van de voornaamste oorzaken is de niet efficiënte afhandeling van containers. De containers worden aan wal gezet en daarna op een van de drie modaliteiten. Er wordt alom geklaagd over de lange wachttijden, zowel door de binnenvaart, de wegvervoerders, het spoor, als de grote zeereederijen. Om deze reden heeft Maersk, 's wereld grootste zeereederij voor containervervoer, een eigen terminal op de Maasvlakte afgedwongen, zodat ze zelf de afhandeling kunnen verzorgen en niet van ECT afhankelijk zijn. Eind 1998 waren de problemen zo groot dat door de huidige eigenaren (Pakhoed, Internatio-Müller, Nedlloyd en de NS) afspraken gemaakt werden over de verkoop van ECT aan het reders- en havenbedrijf Hutchison Port Holdings, een dochter van Hutchison Whampoa uit Hongkong, en aan het Rotterdamse Havenbedrijf. De verwachte opbrengst van circa 680 miljoen overstijgt overigens nauwelijks wat ECT de afgelopen jaren aan steun heeft ontvangen.²⁸²

279. *De Gelderlander*, 16 december 1998.

280. *Idem*.

281. I. Wildenberg, 'Rotterdam werkt zich in de nesten met half miljard steun aan ECT', *De Volkskrant*, 11 april 1998.

282. Dit bedrag wordt genoemd in *NRC-Handelsblad*, 20 januari 1999.

Hutchison Port Holdings controleert de containeroverslag in zeventien havens in de wereld, waaronder twee Engelse havens. Met de overname van een in de problemen geraakt overslagbedrijf (dat daardoor ook goedkoop gekocht kan worden) zou ook de containeroverslag op de Maasvlakte in handen van dit bedrijf komen. De voorgenomen deelname van 50 procent werd in 1999 echter geblokkeerd door de Europese Commissie, die stelt dat Hutchison Whampoa dan 36 procent van de Noord-Europese markt voor containeroverslag in handen zou krijgen, wat een te overheersende marktaandeel zou zijn.²⁸³ Wanneer Hutchison de Rijn boven de trein verkiest, en ook bij ECT een binnenvaart-vriendelijke terminal laat bouwen, zal het niet alleen zijn positie in Europa kunnen versterken, maar neemt het investeringsrisico in de Betuwelijn toe.

Een (verdere) verschuiving naar de binnenvaart voor het containervervoer, zal de exploitatiemogelijkheden van de Betuwelijn onder druk zetten. Belanghebbende bedrijven zullen lage spoortarieven kunnen afdwingen. Door in de Betuwelijn te investeren heeft de overheid zich namelijk afhankelijk gemaakt van de gebruikers van de Betuwelijn, al dan niet verenigd in een spoorwegexploitatie maatschappij. Deze gebruikers kunnen zeer lage tarieven bedingen. Een lage prijs is immers altijd nog beter dan niets.²⁸⁴

283. *NRC-Handelsblad*, 5 augustus 1999. Hutchison zou volgens dit bericht bereid zijn genoegen te nemen met 35 procent, maar ook deze deelname zal door de Europese Commissaris van Mededinging kritisch bekeken worden.

284. Deskundigenbericht van dr. W. Kanning, Universiteit van Amsterdam over *Financiering van de Betuwelijn* op verzoek van de Stichting Duurzame Mobiliteit, juli 1999.

HOOFDSTUK IX GENEGEERDE NULPLUS-ALTER- NATIEVEN VAN DE BETUWELIJN

In de afweging van alternatieven voor de Betuwelijn is ook geen serieuze aandacht besteed aan nulplus-alternatieven. Dit zijn beschrijvingen van maatregelen die naar verhouding tot de aanlegkosten van de Betuwelijn met minder geld ook de spoorcapaciteit vergroten. De Boer merkte in 1992 deze omissie op en stelde vast dat geen beschrijving had plaatsgevonden van nulplus-alternatieven, terwijl dat volgens de voorschriften van Rijkswaterstaat in projectnota's wel dient te gebeuren.²⁸⁵ Dergelijke maatregelen zouden moeten zijn beoordeeld in combinatie met de mogelijkheden die de binnenvaart biedt. Dit is in geen enkele studie gebeurd.

9.1. Beter benutten van het spoor (BB-21, meelopend blok)

Er bestaat een belangrijk middel om de capaciteit van het bestaande spoor te vergroten zonder een meter extra spoor te hoeven aanleggen. Dagblad *Trouw* hierover:

*'Je kunt slimmer rijden over de rails die je al hebt', zegt Rob te Pas, programmamanager BB21 bij NS Railinfrabeheer. BB21 staat voor Beter Benutten van het spoor in de eenentwintigste eeuw. De hoofddoelen van het plan zijn meer treinen te laten rijden over bestaand spoor en daarmee kosten voor nieuwbouw te besparen. Een van de belangrijkste onderdelen van BB21 is een nieuwe technologie waardoor treinen dichter achter elkaar kunnen rijden. Nu is het Nederlandse spoorwegnet nog opgedeeld in 'blokken' van 1500 meter. Treinen rijden voor de veiligheid standaard met twee van die blokken ertussen. Of een trein nu hard gaat of zachtjes, er gaapt altijd een gat van [minimaal] drie kilometer tussen de voortuigen. Het huidige beveiligingssysteem maakt namelijk geen onderscheid.'*²⁸⁶

In opdracht van het Directoraat-Generaal Personenvervoer heeft Railed in 1998 de *Strategische Studie BB21* geschreven. Dit rapport concludeert: 'Capaciteitsuitbreiding met behulp van nieuwe BB-systemen is aanmerkelijk goedkoper dan capaciteitsuitbreiding met civiele infrastructuur. Als het aantal reizigerstreinen verdubbelt en het goederenvervoer per spoor toeneemt tot 65 miljoen ton, kan de daarvoor benodigde capaciteitsuitbreiding met behulp van nieuwe BB-systemen zo'n 12 miljard goedkoper geschieden dan met alleen civiele infrastructuur.'²⁸⁷ Onderdeel van de voorgestelde maatregelen is ook de

285. E. de Boer, *Betuwerroute Milieuvriendelijk goederenvervoer omgevingsvijandig gepland? Een studie van de Projectnota/MER en voorstellen voor verbetering gedaan in opdracht van zeven Zuidhollandse gemeenten*, TUDelft (Vakgroep Planning, Ontwerpen en Organisatie), Delft, augustus 1992, blz. 27. Bedoeld wordt de *Handleiding Projectnota's* van Rijkswaterstaat uit 1989.

286. *Trouw*, 15 juni 1999.

287. J.C.J.M. Poort en anderen, Railed, *Strategische Studie BB21. De onderzoeksresultaten*, 8 mei 1998. Managementsamenvatting, blz. 5.

aanpassing van de Nederlandse bovenleidingspanning. De bovenleidingspanning is in Nederland 1,5 kilovolt gelijkstroom, maar zou over moeten gaan op 25 kilovolt wisselstroom. De vraag waarvoor de NS zich gesteld zag is overschakeling ineens of een minimale 25 kilovolt oplossing, waarbij de Betuwelijn en de HSL-tracés dit energiesysteem krijgen. Voor de Betuwelijn is in november 1996 gekozen voor 25 kilovolt.²⁸⁸ Nederland zal gedurende een onbepaalde tijd dus twee spanningsregimes kennen.

De conclusie dat op het bestaande spoor door BB21 genoeg extra capaciteit zou worden gecreëerd zodat extra civiele infrastructuur (de Betuwelijn) niet nodig zou zijn, werd echter niet getrokken. De *Strategische Studie BB21* gaat ervan uit 'dat de infrastructuuruitbreiding, die in het tweede tactische pakket gepland is (circa 2005) gerealiseerd is'. De hoofdas van de Betuwelijn moet in 2005 klaar zijn. Met andere woorden: toepassing van BB-systemen kan de capaciteit van het bestaande net verhogen, maar deze redenering wordt niet toegepast voor een situatie zonder Betuwelijn. Dr. Sinnecker, die in 1994 binnen de Deutsche Bahn AG met het vrachtvervoer belast was, heeft die redenering daarentegen wel eens gebruikt. Hij stelde toen dat Deutsche Bahn geen tijd heeft om op de Betuwelijn te wachten, omdat het spoor het anders tegen andere verkeersdragers zou afleggen. Met capaciteitsverruimende maatregelen (betere planning, betere techniek) zou volgens Sinnecker al 100 miljoen ton (!) over het bestaande Nederlandse railnet kunnen worden vervoerd.²⁸⁹ Dit is ook precies de strategie die Deutsche Bahn volgt. In het plan *Strategie Netz 21* is voor de periode tot 2010 het voornemen om ruim 10 miljard markt in benuttingsmaatregelen te investeren. Het aanleggen van nieuwe infrastructuur is geen doel meer.

De technieken voor meelopend blok worden ontwikkeld sinds de jaren zestig. Met de huidige elektronica worden deze steeds goedkoper en betrouwbaarder. De politieke vraag die capaciteitsvergroting van het spoor door middel van slimme oplossingen en aanpassing van de netspanning met zich meebrengt, luidt of investeringen in de Betuwelijn (èn de HSL-lijnen) niet overbodig zouden worden. Deze vraag is het ministerie uit de weg gegaan, wellicht om de Betuwelijn niet ter discussie te hoeven stellen. Minister Jorritsma van Verkeer en Waterstaat zou althans een eerder Railned-rapport *Modernisering tractie energievoorziening* (maart 1996), waarin werd gepleit voor een snelle invoering van 25 kilovolt in heel Nederland, niet naar de Tweede Kamer hebben gestuurd. Conclusies uit dit rapport hadden de besluitvorming voor de Betuwelijn kunnen beïnvloeden.²⁹⁰

288. *Tweede Voortgangsrapportage Betuweroute*, Den Haag maart 1997, blz. 6.

289. *Financieel Dagblad*, 16 december 1994.

290. R. Hemelrijk van Railned in *Intermediair*: 'Toen het rapport in maart 1996 klaar was, heb ik het naar het ministerie opgestuurd.' Maar er volgde geen noemenswaardige actie. 'Noch van het ministerie, noch uit de Tweede Kamer kwamen er reacties. Dat verbaasde me. Ons verhaal was toch niet zonder belang, dacht ik.' 'De minister heeft het rapport nooit aan de Tweede Kamer aangeboden', zegt het CDA-Kamerlid Gerd

Naar aanleiding van de studie *Modernisering tractie energievoorziening* werd binnen de NS een discussie gevoerd over grootschalige invoering van 25 kilovolt of een minimale oplossing. Het oordeel van NS Reizigers gaf, zo blijkt uit correspondentie, de doorslag. NS Reizigers maakte een eigen studie, waaruit niet alleen bleek dat grootschalige introductie van 25 kilovolt financieel een onhaalbare kaart was, maar ook dat in de 'minimale oplossing' NS Reizigers alleen kan instemmen met aanpassing 'onder voorwaarde dat de overheid bereid is de investeringslast van de materieelombouw te dragen'.²⁹¹

De kosten van het aanpassen van passagierstreinen aan een nieuw energiesysteem is het grootste struikelblok om te komen tot capaciteitsuitbreiding op het bestaande spoor. Aangezien de NS niet in staat is deze kosten te dragen, wordt feitelijk, om extra capaciteit te verkrijgen, nieuwe fysieke infrastructuur op kosten van de overheid aangelegd. Voor wat de Betuwelijn betreft kan het argument gemakkelijk omgedraaid worden. Het niet-aanleggen van de Betuwelijn bespaart zoveel geld dat daarvan integrale invoering van 25 kilovolt en materieelombouw van (passagiers)treinen betaald zou kunnen worden. Een oplossing die de huidige vertragingen bij de NS tot het verleden zou maken en die van het openbaar vervoer in de strijd tegen de files de trein een aantrekkelijker alternatief maakt.

In februari 1999 werd door de Kamer aan de regering gevraagd welk investeringsbedrag met het aanpassen van het materieel gemoeid zou zijn. Het antwoord luidt dat Railned eind 1999 met een studie komt over de implementatie van BB-21 systemen en 25 kilovolt, waarin kostenramingen staan voor aanpassing van het materieel. Op basis van die onderzoeksresultaten worden door de regering 'nadere keuzen gemaakt over de implementatie inclusief het budget dat daarvoor nodig is'.²⁹² Wanneer deze problematiek niet aan die van de Betuwelijn gekoppeld wordt, draait de overheid op voor het (grotendeels of geheel) betalen van en de aanleg van de Betuwelijn, en invoering van BB-21 systemen, en invoering van 25 kilovolt energiessysteem, en aanpassing van het materieel.

Leers nu. 'Het is onder in de la blijven liggen. Wij hebben ernaar gevraagd, maar de minister wilde het niet vrijgeven. Alleen met veel moeite hebben we het via via te pakken kunnen krijgen', vertelt het Kamerlid. 'Jorritsma heeft het rapport zeer bewust onder de tafel geschoffeld.' Zijn VVD-collega Blauw bevestigt dat. 'Jorritsma wilde het rapport niet aan de Kamer geven, dat is juist.' Nadat Leers het rapport toch in handen had gekregen, stelde hij er tijdens de officiële behandeling van het HSL-besluit vragen over. 'In haar antwoord noemde Jorritsma een discussie over 25 kilovolt "niet opportuun", zegt Leers. Dat was het natuurlijk wel, want op dat moment was er in de Kamer momentum voor. Het was duidelijk dat er in een klap veel problemen mee konden worden opgelost.' F. Siddiqui, 'Jorritsma hield trein op halve stroom', *Intermediair* 17 juni 1999.

291. Brief van Ir. W.A.G. Döbken, Directeur Productie NS Reizigers aan ir. P.M. Ranke, Directeur van Railned B.V., 19 maart 1996, kenmerk NSR/I&P/041.2/96/5.

292. Antwoorden op de lijst met vragen betreffende de betere benutting van het spoorwegnet (26359), aan de voorzitter van de Vaste Commissie voor Verkeer en Waterstaat, Den Haag, 26 januari 1999.

De Commissie-Hermans heeft de mogelijkheden om de railcapaciteit met technische maatregelen te vergroten niet besproken hoewel al in 1992 een studie was verschenen die op deze mogelijkheden wees.²⁹³ In de voor de commissie geschreven achtergrondstudie over ‘gefaseerde aanleg Betuweroute’ (dat tot stand kwam ‘op basis van gesprekken met het NS-Betuweprojectteam, overleg met het ministerie van V&W en voor het onderzoek relevante documentatie’), worden uitsluitend verschillende varianten van (extra) civiele infrastructuur met elkaar vergeleken.²⁹⁴ Tegelijk werd in opdracht van het ministerie van Verkeer en Waterstaat aan McKinsey gevraagd hoeveel goederen er op het toen bestaande spoornet zouden kunnen worden vervoerd. In dat rapport is weer een bijlage van Railed opgenomen, waarin de mogelijkheden van benutting van bestaand spoor worden weggeschreven.²⁹⁵ Het Centraal Planbureau publiceerde enkele maanden later een kritische bespreking over de bevindingen van Railed en stelt onder andere: ‘Terwijl in geval van de Betuweroute steevast van nieuwe concepten, sterke logistiek en hoogwaardig management wordt uitgegaan, blijft bij het benutten van infrastructuur alles in de toekomst bij het oude. Inzet van grotere laadvermogens, betere baanvakbeveiligingssystemen en betere logistieke organisatie van de dienstregeling zijn [door McKinsey en Railed] niet verondersteld plaats te vinden in de komende twintig jaar.’²⁹⁶

Er doemt een beeld op dat gedurende de besluitvorming over de Betuwelijn aan benuttingsmaatregelen en technieken geen aandacht mocht worden geschonken omdat hiermee de ratio van de Betuwelijn ondergraven zou worden. In dit verband is het illustratief om te zien dat de vergelijking wèl werd gemaakt in het boek *Infrastructurele Ontwikkelingen* van de Adviesdienst Verkeer en Vervoer, onderdeel van Rijkswaterstaat, dat in 1997 werd uitgebracht. Daarin staat de zin: ‘Voor minder geld dan voor de aanleg van de Betuwelijn bijvoorbeeld, zou je in plaats daarvan kunnen investeren in een geavanceerd beheersings- en beveiligingssysteem voor de spoorwegen onder een meer bij de tijds voltage-regiem’.²⁹⁷ De opmerking werd kennelijk ongelukkig gevonden, maar te laat opgemerkt om uit de al gedrukte tekst te halen. Voorin de uitgave werd althans een erratum gevoegd, waarin onder andere staat dat de alinea met de aangehaalde zin anders gelezen moet worden. De vergelijking met de Betuwelijn keert in de gecorrigeerde tekst niet terug.

293. E. Kreutzberger, J.M. Vleugel, *Capaciteit en benutting van infrastructuur*, VU (ruimtelijke ordening) en TUDelft (Technische Bestuurskunde) 1992.

294. Commissie Betuweroute, *Gefaseerde aanleg Betuweroute*, werkgroep 3, deel 2, 16 januari 1995, door DHV and Twijnstra Gudde, blz. 2. Het onderzoek voltrok zich ‘in een kort tijdsbestek’.

295. McKinsey & Company, *Herijking gewenste spoorcapaciteit voor het goederenvervoer*, Ministerie van Verkeer en Waterstaat, Den Haag, januari 1995; Railed, ‘De gevolgen van het niet realiseren van de Betuweroute voor het Nederlandse spoornet en omgeving’.

296. Centraal Planbureau, *Economische effecten van de Betuweroute op basis van recente informatie*, Den Haag, april 1995, werkdocument nr. 75, Bijlage A ‘Spoorcapaciteit bij gefaseerde aanleg’.

297. Adviesdienst Verkeer en Vervoer, *Infrastructurele Ontwikkelingen*, Rotterdam 1997, blz. 91.

Toeval of niet, maar naarmate de aanleg van de Betuwelijn meer onomkeerbaar lijkt te worden, krijgt ook het 'beter benutten' de aandacht die het verdient. In de *Perspectievennota Verkeer en Vervoer* van het ministerie van Verkeer en Waterstaat (voorjaar 1999) staat onder andere dat 'vergroting van spoorcapaciteit verkregen kan worden door modernisering van het beveiligingssysteem'. In een van de werkdocumenten die daaraan ten grondslag liggen, staat het nog iets duidelijker: De 'Themagroep technologie' beveelt aan het beleid voor de korte termijn op maximale benutting van bestaande weg-, rail- en water-infrastructuur te richten. Informatie- en communicatietechnologie gericht op communicatie tussen voertuigen onderling, op communicatie tussen voertuigen en infrastructuur, en op sturingssystemen zou daarbij extra aandacht dienen te krijgen, vooral omdat hierdoor mogelijk grote infrastructurele ingrepen achterwege kunnen worden gelaten'.²⁹⁸ De benadering van beter benutten van infrastructuur is inmiddels overgenomen in de *Nota Ruimtelijke Ordening* (van juni 1999). Daarin staat: 'Het tweede belangrijke discussiepunt uit de *Perspectievennota Verkeer en Vervoer* is de toekomstige verdeling van de verantwoordelijkheid voor de capaciteitsvergroting van bestaande en de aanleg van nieuwe infrastructuur. Uitgangspunt is eerst capaciteit te vergroten via betere benutting en dan pas investeren in nieuwe infrastructuur'.

Het is tot slot minister Netelenbos van Verkeer en Waterstaat zelf die het taboe doorbreekt en de relatie legt met de Noordtak. De minister deelde in een geruchtmakend interview met *De Gelderlander* mee dat de aanleg van de Noordtak wat haar betreft ter discussie staat: 'Ik ben tot de conclusie gekomen dat de Noordtak vermijdbaar is. We zijn veel meer dan in het verleden naar benutting van bestaande infrastructuur aan het kijken. Door een nieuw veiligheidssysteem en een hoger voltage op de bovenspanning kunnen er veel meer treinen op het spoor. Als ik prioriteiten moet stellen, staat die investering hoger op de lijst dan de Noordtak'.²⁹⁹ In de brief met uitleg, die al de volgende dag aan de Tweede Kamer wordt gestuurd, staat over dat nieuwe beleid dat 'eerst de bestaande infra optimaal wordt benut'. Maar hoewel dit argument ook de ratio van de hoofdas van de Betuwelijn ondergraaft, wil de minister die niet ter discussie stellen. Het nieuwe benuttingsbeleid is zelfs in rechtstreekse tegenpraak met de bewering op blz. 3 van de brief dat 'het bestaande spoorwegnet in oost-west-richting geen enkele restcapaciteit meer (heeft)'.³⁰⁰

298. *Perspectievennota Verkeer en Vervoer*, 's-Gravenhage (februari) 1999, blz. 47. Zie ook de eindrapportage van de NVVP-themagroep technologie, *Technologie vóór beleid*, 's-Gravenhage, september 1998, blz. 9.

299. *De Gelderlander*, 1 september 1999.

300. Brief van minister Netelenbos over de Noord-oostelijke verbinding aan de voorzitter van de Tweede Kamer, Den Haag 2 september 1999. Kenmerk DGG/PDBR/9900929-fvh.

9.2. Benutten van de IJzeren Rijn

De IJzeren Rijn is een bestaande, rechtstreekse spoorverbinding tussen Antwerpen naar Mönchen-Gladbach in Duitsland. De lijn loopt door België (96 km), Nederland (48 km) en Duitsland (18 km). Tot juni 1991 zijn treinen over het gehele traject blijven rijden, tegenwoordig zijn enkele delen onbenut. Deze spoorlijn kan tegen veel geringere kosten dan de aanleg van de Betuwelijn gemoderniseerd worden. Dan gaat het om het tweesporig maken van het gehele tracé en het elektrificeren. Volgens één opgave liggen de investeringen in de orde van grootte van 3 procent van die voor de Betuwelijn.³⁰¹ Uit een recente schatting van Railned zou blijken dat een 'eerste modernisering van de bestaande lijn op Nederlands grondgebied 113 miljoen gulden gaat kosten'.³⁰² Opwaardering van de IJzeren Rijn is te beschouwen als een nulplus-alternatief, zij het dat de theoretische capaciteit vermoedelijk onder die van de Betuwelijn ligt. Rotterdam krijgt via de nieuwe goederenspoorlijn 11 aansluiting op Antwerpen en zal dankzij de opgewaardeerde IJzeren Rijn over een moderne railaansluiting op het Europese spoornet beschikken. De aanlegkosten van spoorlijn 11 zijn nog altijd niet goed in kaart gebracht en zullen vanwege de te kruisen waterwegen, hoog kunnen uitvallen.

Dit alternatief werd echter weggeschreven. In 1992 stelde de NS: 'De IJzeren Rijn (...) is vanuit Europees perspectief gezien wellicht een zinnig alternatief. Bovendien worden andere infrastructurele investeringen in rail in Nederland wellicht overbodig. Het houdt echter wel in een (relatieve) verzwakking van de positie van Rotterdam. Er wordt geen bijdrage geleverd aan de doelstellingen van Nederland Distributie- en Transportland'.³⁰³

Aan dit alternatief werd verder geen aandacht geschonken totdat de Commissie-Hermans zich er in 1995 in negatieve zin over uitliet. Deze commissie toetste het alternatief van de IJzeren Rijn marginaal. In de door Twijnstra Gudde voor de commissie opgestelde bijlage over de IJzeren Rijn worden alleen 'knelpunten' aangedragen. De opgevoerde knelpunten zijn niet onderbouwd door enige bronvermelding en ten dele aantoonbaar onjuist (zoals de opmerking dat 'de capaciteit op het huidige net van Emmerich naar Keulen voldoende groot is om de groei van het goederenvervoer per spoor vanuit Nederland op te kunnen vangen').³⁰⁴ Er wordt geen woord gezegd over eventuele voordelen van het gebruik van de Belgisch/Nederlandse spooroptie.

301. F. Witlox, 'De IJzeren Rijn: Havenconcurrentie op sporen?', *Neerlandia* 1998/3, blz. 24-27, ald. blz. 25 inzet: Geraamde kosten modernisering IJzeren Rijn 5,5 miljard BF (dubbelsporig en geëlektrificeerd) en 160 miljard BF voor Betuwelijn.

302. *De Volkskrant*, 3 september 1999.

303. Nederlandse Spoorwegen, *Projectnota Betuweroute*, april 1992. Deel A: 'De Betuweroute in internationaal perspectief, een strategische onderbouwing' (PKB-1), blz. 30.

304. Bijlage 6, getiteld 'IJzeren Rijn' (Commissie Betuweroute. Achtergrondstudies werkgroep 1/2, februari 1995). Het citaat staat op blz. 9.

Het gevolg van de gekozen benadering is dat dit alternatief zonder diepgaande studie buiten beschouwing is gelaten.³⁰⁵ Daardoor is ook geen rekening gehouden met mogelijke nadelige effecten van de IJzeren Rijn op exploitatie van de Betuwelijn.

De Commissie-Hermans heeft bijvoorbeeld geen enkele rekening gehouden met het gegeven dat de plannen voor de Betuwelijn (ten gunste van Rotterdam) wel eens aanleiding konden zijn om de IJzeren Rijn versneld te moderniseren (ten gunste van Antwerpen). Vanwege de plannen voor de Betuwelijn heeft de Vlaamse regering in februari 1997 een door de Europese Commissie meegefinancierd rapport uitgebracht met als titel *Studie van de vervoersmogelijkheden van de IJzeren Rijn I*. De onderlinge concurrentie tussen de havens zorgt ervoor dat er twee met elkaar concurrerende spoorlijnen voor een overlappend bestemmingsgebied in Duitsland gaan komen. Als sterke punten ten opzichte van de Betuwelijn komen in die studie naar voren dat de IJzeren Rijn er reeds ligt, over een vlak parcours zonder tunnels loopt en beter aansluit op het Duitse net.³⁰⁶

Minister Netelenbos van Verkeer en Waterstaat bood aan de voorzitter van de Tweede Kamer op 6 november 1998 de *Notitie Betuweroute* aan. Daarin staat waarom de IJzeren Rijn volgens haar geen alternatief is voor de Betuweroute. De minister stelt: 'De IJzeren Rijn is in 1995 bij de besluitvorming als alternatief voor de Betuweroute aan de orde geweest. De situatie is sindsdien niet wezenlijk veranderd.' De IJzeren Rijn is inderdaad bij de Commissie-Hermans aan de orde geweest, maar niet meer dan dat. Zo werd bijvoorbeeld geen rekening gehouden met het gegeven dat de financiële lasten – ook voor het gedeelte over Nederlands grondgebied – voor rekening van België zouden zijn. Sindsdien is de situatie sterk veranderd.

Sinds begin 1998 is, na jaren aandringen vanuit Antwerpse havenkringen, de modernisering van de IJzeren Rijn als een prioriteit op de Vlaamse en Belgische agenda geplaatst. Nederland kan modernisering van de IJzeren Rijn op Nederlands grondgebied niet tegenhouden. Dit wordt althans geconcludeerd door prof. Van Hooydonk op basis van de toekenning van het doortochtrecht door art. 12 van het *Scheidingsverdrag* uit 1839 dat Nederland verbiedt zich te verzetten tegen het doortrekken van een door België aangevangen verkeersinfrastructuur over Nederlands grondgebied.³⁰⁷ De IJzeren Rijn loopt

305. De commissie spreekt op blz. 11 van haar samenvattend rapport wel de mening uit dat de spoorafwikkeling van Nederland naar de aangrenzende landen tot dusver onvoldoende in beeld is gebracht.

306. F. Witlox, 'De IJzeren Rijn: Havenconcurrentie op sporen?', *Neerlandia* 1998/3, blz. 24-27, ald. blz. 27.

307. E. van Hooydonk, 'Het internationaal statuut van de IJzeren Rijn', *Tijdschrift Vervoer & Recht*, november 1998, blz. 111-126, ald. blz. 126. Art. 12 van de *Eyndelyke Vredetraktaeten tusschen België en Holland*, 19 april 1839, luidt: 'By aldien in België eene nieuwe baen aengelegd of eene nieuwe vaert gegraven zou zyn geworden welke tot aen de Maes mogt toelopen, tegen over het hollandsch kanton Sittard, dan zou het België vrystaen om aen Holland te vraegen hetwelk zulks in deze veronderstelling niet weygeren zoude, dat de gezeyde baen of de gezeyde vaert verlengd wierden, overeenkomstig dezelfde schets, geheel op kosten en voor rekening van België, over het kanton Sittard, tot aen de grenzen van Duyschland' (*Bulletin officiel des Lois et Arrêtés Royaux de la Belgique*, No XXVII, 255, blz. 459).

voor vier kilometer door De Meinweg in Nederlands Limburg. De Nederlandse overheid heeft dit gebied in 1993 aangewezen als een beschermd natuurgebied onder de werking van de Europese Vogel- en Habitatrichtlijn en als stiltegebied. Hier goederentreinen doorheen te laten gaan zou om die reden een jaar of vijf aan inspraakprocedures en het opstellen van een milieu-effectrapportage vereisen.³⁰⁸ Nederland zou De Meinweg als stiltegebied aangewezen hebben zonder acht te slaan op de internationale verdragen die voor de spoorlijn gelden en zonder België hierin te kennen en met het oog op opzettelijk traineren, zodat de Belgische IJzeren Rijn er niet zou zijn voor de Nederlandse Betuwelijn.³⁰⁹ Maar uit vertrouwelijke notulen van de Vlaams-Nederlandse Amtelijke Werkgroep Spoorwegvervoer zou het gelijk van prof. Van Hooydonk blijken. Nederland staat juridisch zwak om De Meinweg te vrijwaren van het Belgische goederenverkeer.³¹⁰ Nederland heeft meer belang bij en belangstelling voor een omleiding van de IJzeren Rijn over Venlo. Daar bestaat al een groot logistiek knooppunt. Voor deze tracévariant moet tussen Weert en Venlo dan 46 kilometer nieuw spoor aangelegd worden.

De Belgische autoriteiten hebben in feite de Nederlandse medewerking afgedwongen. Als onderdeel van de overeenkomst die de beide landen sloten over de loop van het HSL-tracé is op Belgisch verzoek de toezegging opgenomen dat de Nederlandse overheid meewerkt aan een onderzoek naar de opwaardering van de IJzeren Rijn. Hierover is in 1999 volop ambtelijk overleg gestart en heeft minister Netelenbos afspraken gemaakt met haar Duitse en Belgische collega's. Hieruit blijkt dat, anders dan de Commissie-Hermans veronderstelde 'Duitsland' (inmiddels) wel degelijk belang hecht aan de IJzeren Rijn.

Terwijl in de *Notitie Betuweroute* de IJzeren Rijn heel stellig 'geen alternatief' wordt genoemd, zei minister Netelenbos in haar spraakmakende interview in *De Gelderlander* dat gebruik van de IJzeren Rijn een alternatief is voor het niet laten doorgaan van de Noordtak: 'De grote goederenstroom gaat van Rotterdam naar het Roergebied. De discussie Rotterdam-Limburg, daar moeten we de komende maanden nog eens naar kijken. In oktober praten we ook weer over de IJzeren Rijn'.³¹¹

Het lange tijd negeren van de IJzeren Rijn als optie voor het spoorgoederenvervoer naar het Duitse achterland past in de groei-strategie van NS Goederen om via een 'eigen' Betuwelijn schaalvoordelen te realiseren.³¹² Op de IJzeren Rijn concurreert NS Cargo immers met de Belgische spoorwegmaatschappij.

308. *Staatscourant*, 9 juni 1999.

309. J. Blomme, 'De IJzeren Rijn: een geschenk uit het verleden', *Neerlandia* 1998/3, blz. 20-23, ald. blz. 23.

310. *De Volkskrant*, 9 september 1999.

311. *De Gelderlander*, 1 september 1999.

312. Vergelijk hiervoor paragraaf 6.1 met de verwijzing naar het in 1990 door NS Goederen opgestelde *Toekomstplan voor het goederenbedrijf*.

Het ministerie van Verkeer en Waterstaat is lange tijd meegegaan in deze opstelling en heeft ook de Rotterdamse en Antwerpse haven nooit als één geheel willen beschouwen. Concurrenieren in plaats van samenwerken is een strategie die waarschijnlijk alleen maar verliezers oplevert. In 1994 schreef Bierman hier als volgt over:

Lading en ligging van Rotterdam en Antwerpen zullen op korte termijn dwingen tot het samenbrengen van deze havens in één strategisch mainportconcept gebaseerd op samenwerking in plaats van concurrentie. Die lading gaat grotendeels naar hetzelfde achterland, maar wordt in Rotterdam anders afgehandeld dan in Antwerpen. Als deze zo dicht bij elkaar gelegen havens elkaar zouden aanvullen, dan kan de wirwar van bestaande water-, weg- en railverbindingen vanaf de kust naar één en hetzelfde Duitse achterland worden gezien als één transportnetwerk, waaruit door onderlinge afstemming meer valt te halen dan uit de optelsom van de afzonderlijke trajecten nu. Niet de capaciteit aan materiële infrastructuur blijkt dan te kort te schieten maar ons vermogen daar efficiënter mee om te gaan. Wat een strategisch debat had moeten zijn over Rotterdams te versterken mainportfunctie is te vroeg versmald tot touwtrekken om één tracé. Daarmee zit de Betuweroute procedureel een doorbraak naar een samenhangende aanpak in de weg. (...) Daarnaast kan door onderlinge afstemming meer worden geprofiteerd van elkaars infrastructuur met als uitloopmogelijkheid het opwaarderen van de IJzeren Rijn, een roestende spoorweg, die Antwerpen met het Duitse achterland verbindt.³¹³

313. M. Bierman, 'Mainport en milieu beter af zonder Betuweroute', *Rooilijn* (Faculteit der Ruimtelijke Wetenschappen aan de Universiteit van Amsterdam), 1994 nr. 4, blz. 188-193.

HOOFDSTUK X CONCLUSIES EN OPLOSSINGS- RICHTINGEN

10.1. Conclusies

1. Er rust een taboe op het stellen en beantwoorden van de meest fundamentele vraag over het wel of niet aanleggen van de Betuwelijn: Hoe spoort het water? Doordat deze vraag niet goed beantwoord is, en stelselmatig genegeerd of weggeredeneerd lijkt te zijn, creëert het project Betuwelijn veel meer problemen dan ermee worden opgelost. De niet aflatende ophef over nut en noodzaak wijst erop dat het besluit tot aanleg slecht onderbouwd is en voldoende maatschappelijke steun ontbeert. De Betuwelijn, ooit gepresenteerd als milieuvriendelijk, onmisbaar en rendabel, is met andere woorden een kat in de zak. Bij het besluit tot het aanleggen van Nederlands duurste infrastructuurproject is bewust niet naar de mogelijkheden van de binnenvaart is gekeken.
2. De binnenvaart is een zeer goed alternatief voor de Betuwelijn. De binnenvaart is veel veiliger, goedkoper, geluidsarmer en kan zonder noemenswaardige kosten voor de overheid het transport verzorgen dat voor de Betuwelijn voorzien is. De binnenvaart veroorzaakt in tegenstelling tot de Betuwelijn nauwelijks of geen schade aan natuur en landschap.
3. De Betuwelijn is zowel bedrijfseconomisch als macro-economisch en maatschappelijk onrendabel. Het aanleggen van de Betuwelijn is in feite te beschouwen als een overheidssubsidie aan enkele belanghebbende bedrijven, terwijl de lasten verdeeld worden over belastingbetalers en burgers langs de lijn die allerlei vormen van hinder ondervinden. De kosten van de Betuwelijn omgerekend naar iedere burger, jong en oud, liggen minimaal boven de 1000 gulden (16 miljard gedeeld door 16 miljoen), en lopen op naarmate de projectkosten hoger uitvallen en de jaarlijks terugkerende kapitaallasten en het maatschappelijk verlies worden meegerekend.
4. De Betuwelijn levert geen milieu-winst op. Er is geen noemenswaardige emissiereductie en er is hoegenaamd geen invloed op de hoeveelheid vrachtauto's op de weg. Het is onzinnig om het besluit van aanleg te verdedigen als zijnde in het belang van het milieu. Als instrument is het aanleggen van de Betuwelijn niet kostenefficiënt met betrekking tot verwezenlijking van deze milieudoelen. Er is door inzet van minder middelen op andere manieren veel meer resultaat te boeken.
5. Het is riskant beleidsbeslissingen op uitkomsten van analyses te baseren en te legitimeren waartoe de Rijksoverheid zelf opdracht heeft gegeven. De kans dat daarin de opdrachtgever (bijvoorbeeld het ministerie van Verkeer en Waterstaat) naar de mond gepraat wordt en dat gewenste conclusies geleverd worden is meer dan ondenkbeeldig. Veel effectiever zou de benadering zijn om opdrachten te verstrekken aan meerdere onafhankelijke onder-

zoekers met de opdracht om aan te tonen waarom een bepaalde investering geen goed idee zou zijn.

6. De Betuwelijn, en het debat daaromtrent, heeft veel inzichten opgeleverd die ook gevolgen hebben gehad voor wijzigingen van overheidsbeleid. Nieuwe inzichten worden echter niet met terugwerkende kracht toegepast met betrekking tot de besluitvorming over de Betuwelijn. De Betuwelijn wordt niet heroverwogen terwijl, wanneer de besluitvorming opnieuw ter hand zou moeten worden genomen, deze de toets van het nieuwe beleid niet zou doorstaan.

10.2. Oplossingsrichtingen

1. Aanleg van de Betuwelijn moet vanaf Kijfhoek gestopt worden. Voor de Sophiatunnel moet een alternatieve bestemming worden gevonden. Deze kan worden ingezet voor het spoorreizigersvervoer of voor een bus- en metrolijn van Gorinchem en Dordrecht naar Rotterdam.
2. De investering van de Betuwelijn mag niet ten koste gaan van meer urgente en rendabele investeringen in spoor. Het stoppen van aanleg van de Betuwelijn bij Kijfhoek bespaart miljarden gulden (de rest van de hoofdas naar de Duitse grens, de Noord- en Zuidtak en aanpassingskosten in Duitsland). De vrijgekomen gelden zouden kunnen worden besteed aan versneld invoeren van nieuwe beveiligings- en beheersingssystemen (BB-21), 25 kilovolt-bovenleidingspanning, het vervangen van overwegen door ongelijkvloerse kruisingen, en het aanpassen van het bestaande NS-materieel. Onderzocht zou moeten worden in hoeverre de reeds aangekochte gronden (op het voorkeustracé tot aan Zevenaar) een andere bestemming kunnen krijgen.
3. Er zou opnieuw onderhandeld moeten worden met Duitsland met als inzet dat er geen aansluiting plaatsvindt van de Betuwelijn op het baanvak bij Emmerich en dat de Noord- en Zuidtak niet aangelegd worden. Afwikkeling van het goederenvervoer gaat zoveel mogelijk over de rivieren en het restant over de bestaande IJzeren Rijn. De Nederlandse overheid werkt op constructieve wijze mee aan het moderniseren en opnieuw volledig in gebruik nemen van deze treinverbinding met inachtneming van het natuurgebied de Meinweg. Om schade aan dat gebied te voorkomen, wordt daar een verdiepte en overkapte spoorbaan aangelegd (zoals het dijkunnelplan van Raadgevend Ingenieursbureau Lievense BV) of het tracé wordt verlegd naar Venlo.

4. Indien vanuit Duitsland toch zou worden aangedrongen op aanleg van de Betuwelijn, al dan niet met verwijzing naar de Overeenkomst van Warnemünde, dan zou aanleg alleen mogen plaatsvinden onder de voorwaarde dat Duitsland de Betuwelijn betaalt, exploiteert en op eigen grondgebied vergelijkbare aparte vrachtlijnen aanlegt.

Bijlage

Aan de leden van de Tweede Kamer der Staten-Generaal, 9 oktober 1998.

Oproep tot heroverweging van verdere aanleg van de Betuweroute, vanaf Kijfhoek.

Sinds het besluit tot aanleg van de Betuweroute hebben zich, naar onze mening, ontwikkelingen voorgedaan die aanleiding geven tot heroverweging van het traject tussen Kijfhoek en Zevenaar, in samenhang met de Noord- en Zuidtak van de Betuweroute. Daarbij gaat het zowel om het totale beslag op overheidsmiddelen in de periode tot 2010 als om nieuwe perspectieven die een opwaardering van de IJzeren Rijn en vernieuwingen in de binnenvaart kunnen bieden. Door de aanleg van het traject Kijfhoek-Zevenaar en de Noordtak van de Betuweroute, dreigen andere, meer urgente en productieve, investeringen te worden vertraagd of verdrongen.

De ontwikkeling van het (landelijke) goederenvervoer per spoor gaat veel langzamer dan in de PKB-Betuweroute werd voorzien terwijl de verwachte private financiering van een deel van de investeringskosten (aanvankelijk 50 procent, uiteindelijk 1,6 miljard) is uitgebleven. Toekomstige gebruikersbijdragen zijn eveneens afhankelijk van mogelijkheden tot rendabele exploitatie. De door het toenmalige NS Goederenvervoer aangekondigde spectaculaire groei op het bestaande net, waarvoor het reizigersvervoer zelfs moest wijken, is achterwegegebleven. In het jaar 2000, het tijdstip waarop de Betuweroute op zijn vroegst beschikbaar kon zijn, zou een volume van 40 miljoen ton worden bereikt. In 1997 vervoerde NS Cargo, dat inmiddels met de vrachtdochter van Deutsche Bahn is gefuseerd, niet veel meer dan 10 jaar geleden: ca. 23 miljoen ton. De recente volumegroei ging gepaard met snel oplopende verliezen.

De aanleg van infrastructuur voor de Betuweroute dreigt vooruit te gaan lopen op de noodzakelijke drastische verbetering van de vervoersdiensten die daarop kunnen worden aangeboden. Een snelle verbetering van het spoorproduct is alleen mogelijk als op korte termijn, in Europees verband, voorwaarden voor concurrerend internationaal en intermodaal railvervoer worden gecreëerd. Het potentieel van de binnenvaart, waarin Nederland uitzonderlijke natuurlijke voordelen heeft, is tot dusver onvoldoende onderkend en benut.

Met de gemoderniseerde Havenspoorlijn en aanpassingen van Kijfhoek krijgt de Rotterdamse haven op korte termijn de noodzakelijke spoorontsluiting. De besluitvorming over de aanleg, van de Noordtak van de Betuweroute, richting Oldenzaal en Duitsland, waarvan het nieuwe tracé op zijn vroegst in 2009 gereed zal zijn, is uitgesteld. Voor de aanlegkosten van de Noordtak van de

Betuweroute zijn nog geen reserveringen getroffen. De minder ingrijpende aanpassingen van de Zuidtak richting Venlo zijn tot dusver geheel buiten beschouwing gebleven.

Volgens de huidige plannen zou het A-15 deel van de Betuweroute, waarvoor in de afgelopen vijf jaar nog geen private financiering gevonden is, in 2005 beschikbaar moeten komen. Gezien de mogelijkheden tot planologische reservering van het tracé zou ons inziens **op zijn minst** uitstel en/of fasering, van de aanleg, vanaf Kijfhoek, moeten worden overwogen. Voorkomen moet worden dat de Betuweroute tot een bestuurs- en planningsramp leidt: een infrastructuurproject dat in België tot de “**Grands Travaux Inutiles**” gerekend zou worden. Gewijzigde omstandigheden geven aanleiding tot bezinning en heroverweging. De bereidheid tot heroverweging zou, naar onze overtuiging, het vertrouwen in de politieke besluitvorming ten goede komen.

Prof. ir. A.A.J. Pols, hoogleraar Planning,
Technische Universiteit Delft

Prof. dr. P. Frissen, hoogleraar Bestuurskunde,
Katholieke Universiteit Brabant

Prof. dr. ir. R.E.C.M. van der Heijden, hoogleraar Transportbeleid en
Logistieke Organisatie,
Technische Universiteit Delft

Prof. dr. E.C. van Ierland, hoogleraar Milieu-economie,
Landbouwuniversiteit Wageningen

Prof. dr. A. Kleinknecht,
hoogleraar Economie,
Technische Universiteit Delft

Prof. drs. J.B. Polak, hoogleraar Vervoerseconomie,
Universiteit van Amsterdam en RU Groningen

Prof. dr. P. Rietveld, hoogleraar Vervoerseconomie,
Vrije Universiteit Amsterdam

Prof. dr. B.A.M.G. Tromp, hoogleraar Politieke Wetenschappen,
Rijksuniversiteit Leiden

Register

- Aan de Wiel 45
 Adviesdienst Verkeer en Vervoer 126
 Algemene Energieraad 107
 Antwerpen 27, 77, 90, 92, 110, 128-129, 131
 Aqua Rail Transit 26
 Arnhem 18
- BB21 123-125
 Bekker 57
 België 53
 Benuttingsmaatregelen 126
 Bergen op Zoom 92
 Berlijn 88
 Beveiligingssysteem 123
 BEX 117
 Bierman 14, 70, 131
 Blaauw 76
 Bomhoff 75-77
 Bovenleidingspanning 124
 Brabantroute 39
 Breda 39
 Bremen 53, 77, 87-88
- CBRB 56
 CDA 17
 Centraal Bureau voor de Statistiek 113
 Centraal Bureau voor Rijn- en Binnenvaart (CBRB) 54
 Centraal Planbureau 53, 61, 66-68, 73-77, 97, 126
 Centrale Commissie Rijnvaart 105
 Combi-road 27
 Combined Container Service (CCS) 26, 49, 119
 Commissie
 - Hermans 41, 44, 48-49, 51, 55, 57, 61-62, 67, 73, 75, 84, 89-90, 95-96, 99-100, 103, 109-110, 113-115, 117, 126, 128-130
 - MER 32-34
 - Neelie Kroes 81
 - Ringeling 46
 - Van Duursen 56
 - Van Duursen 57
- Conferences 89
 Congestie 96
 Coopers & Lybrand 21, 63-64, 69, 79-81
 Copier 81
 Cramer 14
- De Boer 34, 36, 46, 74, 123
 De Bondt 87
 De Bruin 74
 De Kroes 109
 De Meinweg 130
 De zilveren spoorlijn 49
 Den Haag 18
 Deutsche Bahn 17, 21, 87, 124
 Dieseltractie 102
 Dings 55
 Doelstellingsprognose 62-63, 71
 Doelstellingsscenario 21, 68
 Don 77
 Dordrecht 13-14
 Double-stack 112
 Dr. Muller 47
 Duisburg 23, 57, 91, 117, 119-120
 Duitsland 53, 55, 86-87
- ECT 27, 48-49, 91, 117, 119-121
 Eindhoven 39
 Elst 13-14, 57
 Emissie 95, 101, 103, 106, 114
 Emissie-eisen 105
 Emmerich 17, 57, 84, 87, 128
 Emmerich-Oberhausen 85
 Energiegebruik 114
 Etten-Leur 38
 Eurobarge 119
 European Rail Shuttle 119
 Europese Waterweg-Transporten 113
- Fahrgemeinschaft Niederrhein 119
 Faseren 61
 Feenstra 106
 Feij 100

- Filebestrijding 98
 Flankerend beleid 110
 Frissen 13
- Geluid 44, 47
 Geluidschermen 45
 Gemeentelijk Havenbedrijf Rotterdam
 (GHR) 27, 53, 76, 89, 113
 Gevaarlijke stoffen 38-42
 Gioia Tauro 90
 Global Alliance 117
 Goederenspoorlijn 128
 Gorinchem 45
 GroenLinks 27
 Grontmij-De Weger 14, 37-38
- Hamburg 53, 77, 87-88
 Hanzelijn 86-87
 Havenspoorlijn 66, 72, 82, 92, 117
 Heertje 83
 Hermans 13, 68
 HSL-Oost 24, 85
 HSL-Zuid 48
 Hutchison 120-121
- ICES 116
 Infra-Exploitatie Maatschappij 82
 INRO/TNO 62, 67
 Instituut voor Toegepaste Milieu-
 Economie 47
 Internationale Vereniging Het
 Rijnschepenregister (IVR) 114
 Italië 52, 90-91
 IJzeren Rijn 31, 51, 86, 92, 128-130
- Jorritsma 74, 107, 124
 Jowi 23, 26, 49, 105, 110-113, 117
- Kaldenkirchen 85
 Kamminga 73
 Keulen 17, 24, 128
 Kijfhoek 14, 24, 61, 82, 86, 92
 Kissinger 13
 Knight Wendling 28, 47, 64-67
- Kok 84
 Krause 85
 Kreekraksluizen 116
 Kyoto 101
- Le Havre 77
 Leers 81
 Lubbers 72, 84
- Maasvlakte 23-25, 27, 35, 48, 91-92,
 102, 117, 119-120
 Maatschappelijke kosten 47, 72
 Maersk 118, 120
 Maij-Weggen 32, 81-83, 85
 Mainportstrategie 90
 Mannheim 110
 McKinsey 47, 54, 62, 64-65, 67, 126
 Meelopend blok 123-124
 MER 31-38, 40-41, 87, 90, 106
 Milaan 26
 Mittellandkanaal 88
 Modal shift 95, 104
 Modal-shift beleid 26, 63, 99, 109
 Mönchen-Gladbach 128
 München 91
- Nachtsprung 24
 Nationaal Milieubeleidsplan 33
 NEA 56, 61, 68-69
 Nederland Distributieland 18, 47
 Nederlandse Particuliere Rijnvaart
 Centrale (NPRC) 56, 120
 Nederlandse Spoorwegen (NS) 32, 34,
 37, 45-46, 56, 66, 85, 101-102, 125,
 128
 Nedlloyd 117
 Netelenbos 26-27, 69, 72, 82, 86, 98,
 107, 127, 129-130
 Nijfer 47
 Nijmegen 39, 55
 Noordtak 35, 72-74, 85-88, 127, 130
 Noordzij 97
 Notteboom 90-91
 NOVA 55, 109

- NPRC 26
 NS Cargo 17, 21, 62, 102, 118, 130
 NS Goederen 17, 21, 35, 62-64, 71, 79-80, 119, 130
 NS Railinfrabeheer 123
 NS Reizigers 17, 125
 Nulplus-alternatief 128
- Oldenzaal 17, 63, 85
 Oost-Europa 52, 90
 Oud-voor-nieuw-regel 115
 Overeenkomst van Warnemünde 35, 72, 84, 86
- P&O 117
 P&O Nedlloyd 119
 Perspectievennota 69, 127
 Planco 56
 Planschade 48
 Polak 83
 Pols 21, 78
 Prijsafspraken 89
 Private financiering 78, 81, 82, 83, 118
 PvdA 17
- Raad van Advies voor de Ruimtelijke Ordening (RARO) 63, 64, 95
 Raad van State 83
 Raad voor de Verkeersveiligheid (RVV) 40
 Rail Cargo Europe (RCE) 102
 Rail Service Centrum (RSC) 48
 Railinfrabeheer 17
 Railned 17, 68-69, 123, 125-126, 128
 Resultaatsverplichting 46
 Rhine Combi Link 26, 119
 Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu (RIVM) 101, 103-106, 114
 Rijkswaterstaat 116, 123, 126
 Rijnhaventerminals 117
 Roos 99, 109
 Rotterdam 17, 23, 77, 87-88, 90-92, 100, 106, 120, 129, 131
 Rotterdamse Havenbedrijf 120
- Ruimtebeslag 48
 Rutten 55, 116-117
 RVV 43
- Scandinavië 90
 Scheidingsverdrag 129
 Schiphol 91
 Seveso-richtlijn 42
 Shell Chemicals 25
 ShortLines 102
 Sinnecker 124
 Sophiatunnel 82
 Spiekermann 69, 73, 87, 111
 Spoorwegongevallenraad (SOR) 40
 Stichting Duurzame Mobiliteit 106
 Stichting Natuur en Milieu 95
 Stoop 40, 43
 Structon 102
 Stuurgroep Privatisering Rail-Infrastructuur (SPRI) 80, 81
- Talsma 83
 Tankvaart 25
 Te Pas 123
 Thorbecke 76
 Tilburg 39
 TNO 101
 TNO-INRO 54
 Trajectnota 38
 Trans European Rail Freight Freeways 88
 Trans-European Networks (TEN's) 88
 Transport en Logistiek Nederland 97, 100, 102
 Transport in Balans 62, 68-69
 Triëst 91
 Twente-Mittellandkanaal 35
 Twentekanaal 88
 Twijnstra Gudde 57-58, 63, 79, 103, 119, 128
- Ulehake BV 45
- Valburg 17, 24, 81, 102

- Van den Berg 97
Van der Plas 79
Van Gent 78
Van Hoek 76
Van Hooydonk 129-130
Van Roon 49
Van Wee 104, 106
Veiligheid 38-39, 41, 43-44, 106
Veiligheids Effectenrapportage (VER)
40
Venlo 17, 39, 85, 130
VER 43-44
Verdrag van Maastricht 88
Verdrag van Rome 56
Verheij 43
Verhoef 78
Versnel 83
Verweij 44
VNO-NCW 100
Vos 113-114
VVD 76
- Waalhaven 102
Waalroute 55, 57
Wachters 98
Walthuis 113
Wanders 111
Weens Verdragenverdrag 86
Weert 130
Wet Geluidhinder 44-45
Wetenschappelijke Raad voor het
Regeringsbeleid (WRR) 71, 78
- Zalm 84
Zeebrugge 91
Zesbaks duwvaart 116
Zevenaar 14, 17, 24, 35, 61, 84, 109
Zuidtak 35, 39-40, 74, 85, 87
Zwitserland 54