

6.5.5 Rail Gent Terneuzen

Samenvatting voorstel

Algemene informatie			
Indienend departement		Ministerie van IenW	
Projectduur		6 jaar, 2025 – 2030	
Totale investering (mln. euro)	Gevraagde bijdrage NGF (mln. euro)	Bijdragen van andere partijen (mln. euro)	
		Wv. Publiek	Wv. Privaat
240	105	135	-

Het project *Rail Gent Terneuzen* stelt een drietal infrastructurele ingrepen voor in het spoornetwerk van de *North Sea Port*. Het is een grensoverschrijdende samenwerking tussen het ministerie van IenW, de federale overheid van België, de Vlaamse overheid, de provincie Zeeland, de steden Gent en Terneuzen en het Havenbedrijf North Sea Port. Met de voorgestelde ingrepen wordt beoogd knelpunten voor het spoorgoederenvervoer op te lossen, de aansluiting op de Europese spoorgoederencorridors te verbeteren en meer goederen over het spoor te vervoeren in plaats van over de weg. Zo ontstaat een robuust en toekomstvast netwerk met voldoende capaciteit op langere termijn, waarmee verdere groei van de haven wordt gefaciliteerd. De *North Sea Port* is een haven van nationaal belang en een efficiënte, duurzame logistiek is cruciaal voor de havenindustrie en de economie in de havenregio. *North Sea Port* is met een toegevoegde waarde van 12,5 miljard euro en een arbeidsmarkt voor 100.000 personen, de derde havenregio van Europa.

De totale kosten van het project worden geraamd op 240 miljoen euro, waarbij Nederland en België allebei 50 procent van de kosten dragen. Voor het Nederlandse deel is al 15 miljoen euro beschikbaar, waarmee de aanvraag bij het Groeifonds uit komt op 105 miljoen euro. De indieners volgen hierbij een adaptieve strategie, waarbij in de planuitwerking kan worden bijgestuurd indien nodig. De drie projectonderdelen zijn:

- Een nieuwe verbinding op de oostoever tussen Axel (NL) en Zelzate (BE). Deze verbinding is geraamd op 166 miljoen euro en moet zorgen voor een toekomstvaste oplossing voor drie knelpunten voor het spoorgoederenvervoer.
- Een Zuidoost-boog in het spoor ten oosten van de Sluiskilbrug; deze ingreep is geraamd op bijna 15 miljoen euro en zorgt voor een rechtstreekse verbinding tussen de Axelse Vlakte (NL) en het Europese spoorwegnet.
- Een noordelijke ontsluiting en uitbreiding van de bundel Zandeken. Deze ingrepen zijn geraamd op 21 miljoen euro en vergroten de capaciteit op de westoever van het kanaal.

Oordeel en advies

Totaal oordeel: hoog

De commissie heeft een positief totaaloordeel over het ingediende voorstel. De commissie adviseert het kabinet om voor *Rail Gent Terneuzen* een bedrag van 105 miljoen euro vrij te maken, in de vorm van een voorwaardelijke toekenning.

De status van *North Sea Port* als haven van nationaal belang wordt herkend en de commissie constateert de bijdrage van de *North Sea Port* aan het bbp en de werkgelegenheid. De voorgestelde railverbinding helpt groei van de *North Sea Port* duurzaam te faciliteren. Er is daarbij vertrouwen dat het project succesvol kan worden gerealiseerd door een kundig consortium, dat de gebruikelijke werkwijze hanteert die hoort bij het realiseren van grote infrastructurele projecten. In de *North Sea Port* wordt grensoverschrijdend goed samengewerkt en dat geeft vertrouwen voor de realisatie van dit specifieke project.

Een belangrijke onzekerheid is dat nog geen middelen zijn gereserveerd in België voor het Belgische deel van de bekostiging. Alleen wanneer die middelen beschikbaar komen kan het project daadwerkelijk uitgevoerd worden. De commissie heeft daarbij geen twijfel over het Belgische commitment en ambities, maar constateert dat het wel een risicofactor is voor realisatie van het project.

Toekenning	Voorwaardelijke toekenning	Reservering
-	105 miljoen euro	-

Toelichting op de voorwaardelijke toekenning

De commissie onderkent nut en noodzaak van de aanvraag en adviseert het kabinet hier onder voorwaarden middelen voor vrij te maken. In combinatie met de reeds beschikbare cofinanciering kan daarmee het Nederlandse deel van de kosten van het project gedekt worden. De commissie stelt hiervoor een viertal voorwaarden en vraagt de indieners om de commissie (minimaal) één keer per jaar te informeren over de stand van zaken en/of voortgang. De vier voorwaarden waaraan voldaan dient te worden:

1. Nederland draagt de helft van de projectkosten. Binnen twee jaar dient ook aan de Belgische zijde een harde toezegging te zijn om de middelen voor het Belgische deel van de kosten beschikbaar te stellen. Zo niet, dan vervalt in principe de voorwaardelijke toekenning die de commissie nu doet medio 2024.
2. De adaptieve strategie met bijbehorende indicatoren wordt gevolgd. De commissie verwacht dat de betrokken partijen in de planuitwerking een weging blijven maken van nut en noodzaak van het totaal en van de projectvarianten. Wanneer in de planuitwerking bijvoorbeeld blijkt dat het oplossend vermogen van de voorgestelde ingrepen kleiner is, wanneer de groei tegenvalt, of als blijkt dat ergens anders (bijvoorbeeld rondom Gent) sprake is van een beperkende capaciteit.
3. Wanneer in de planuitwerking blijkt dat sprake is van lagere kosten, dan worden deze meevallers in mindering gebracht op de Groeifondsbijdrage. Wanneer de kosten hoger uitvallen betekent dat niet dat de Groeifondsbijdrage ook hoger wordt. In de eerste plaats staat het indienende consortium aan de lat die middelen te vinden.
4. De indieners wordt verzocht een aanvraag in te dienen voor Europese cofinanciering, zoals zij zelf ook voorstellen. Die aanvraag kan pas ex-post door de Europese Commissie worden toegekend. Bij toekenning van Europese middelen worden die middelen (evenredig) in mindering gebracht op de bijdragen van België en Nederland. Europese aanvullende middelen vloeien dus terug naar de begroting van het Nationaal Groeifonds of de algemene middelen van het Rijk.

Beoordeling per criterium

Oordeel strategische onderbouwing: hoog

De commissie ziet de North Sea Port als een belangrijke asset voor de Nederlandse economie. De North Sea Port is in de Havennota benoemd als één van de vijf havens van nationaal belang¹⁴ en was in 2020 in Nederland goed voor ruim 36.000 arbeidsplaatsen en een toegevoegde waarde van 4 miljard euro. Met een toegevoegde waarde van 12,5 miljard euro en een arbeidsmarkt voor 100.000 personen, is het de derde havenregio van Europa.

De spoorverbinding moet helpen de bestaande activiteiten in het gebied verder te verankeren en creëert mogelijkheden voor groei. De commissie heeft een positief beeld van die groeipotentie, onder meer omdat in het havengebied nog 750 hectare vrije ruimte beschikbaar is om te ontwikkelen. Deze gronden liggen met name op de Axelse vlakte en de westelijke Kanaalzone, die beide aanzienlijk beter per spoor ontsloten worden met de voorgestelde projecten. Voor groei is een goede (multimodale) ontsluiting belangrijk. Er is aanzienlijk geïnvesteerd in de aanleg van een nieuwe sluis¹⁵ bij Terneuzen, die wordt in 2023 in gebruik genomen. Dat verbetert de bereikbaarheid per water en maakt verkeer van grotere schepen mogelijk. Het heeft echter wel een negatief effect op de bereikbaarheid per spoor, omdat de brug (nog) vaker en langer open gaat. Daarmee versterkt de nieuwe sluis na ingebruikname nut en noodzaak van *Rail Gent Terneuzen*.

¹⁴ Toekomst havens in Havennota 2020 – 2030 | Scheepvaart en havens | Rijksoverheid.nl

¹⁵ Nieuwe Sluis Terneuzen | Nieuwe Sluis Terneuzen

Het project draagt daarnaast positief bij aan maatschappelijke transities, met name de energie-transitie. Het verplaatsen van vervoerbewegingen (en zeker zware goederen) van de weg naar de rails is zowel een nationale als Europese ambitie. Vervoer over rails kost minder energie, heeft minder ruimtebeslag, minder negatieve externe effecten en vergroot de keuzemogelijkheden van bedrijven.

Er is volgens de commissie een duidelijke rol voor de rijksoverheid weggelegd, omdat het een aanpassing betreft van de rijksinfrastructuur, voor het faciliteren van een haven die is bestempeld als haven van Nationaal Belang. Ook is het een grensoverschrijdende samenwerking waarmee de rijksoverheid een rol heeft. Tot slot lijkt ook vast te staan dat het project niet van de grond zal komen op basis van uitsluitend private of lokale investeringen.

De commissie herkent het belang van *Rail Gent Terneuzen* en constateert dat er op dit moment geen kansrijke alternatieve bekostigingsbronnen voorhanden zijn waarmee het project gerealiseerd kan worden. Omdat het gaat om een infrastructuurproject lijkt bekostiging uit het Mobiliteitsfonds op het eerste oog een logisch alternatief. Maar het is de commissie duidelijk geworden dat de kans op bekostiging uit het Mobiliteitsfonds klein lijkt omdat het Mobiliteitsfonds (net als de onderliggende Integrale Mobiliteitsanalyse) is gericht op het oplossen van de grootste knelpunten en niet op economische ontwikkeling en het creëren van kansen. *Rail Gent Terneuzen* komt niet als prioriteit boven in de Integrale Mobiliteitsanalyse. Daar komt bij dat de vrije investeringsruimte in het Mobiliteitsfonds sterk onder druk staat door grote mobiliteitsopgaven en toenemende kosten voor beheer en onderhoud¹⁶. De commissie concludeert hieruit dat het project niet uit het Mobiliteitsfonds bekostigd zal worden en dat bekostiging uit het Nationaal Groeifonds niet leidt tot verdringing van andere publieke en private bijdragen. Wel lijkt het project kansrijk om Europese cofinanciering te ontvangen, maar dat kan pas later worden aangevraagd.

Naast het nationale belang is de North Sea Port in het bijzonder belangrijk voor de provincie Zeeland. Tussen Zeeland en de regio Gent is daarbij sprake van complementariteit en kan een verbeterde aansluiting agglomeratievoordelen en -kansen bieden. In de Nationale OmgevingsVisie (NOVI) is de regio één van de acht prioritaire gebieden. Een investering die de Zeeuwse economie versterkt en verbindingen verbetert sluiten aan bij de aanpak om krimpregio's te versterken en ondersteunen.

Oordeel kwaliteit van het plan: gemiddeld

Het voorstel *Rail Gent Terneuzen* is in de kern duidelijk: er worden een concrete infra-oplossingen voorgesteld om de bereikbaarheid van de North Sea Port te verbeteren en toekomstvast te maken. Het projectvoorstel is relatief beknopt en op onderdelen beperkt uitgewerkt. De commissie had graag gezien dat de ingediende aanvraag dieper was in gegaan op de economische relevantie van het project en de gebiedsontwikkelingen. Informatie hierover is later, mede op verzoek van de commissie, in het interview en de schriftelijke vragen alsnog aangedragen en hiermee is een beter beeld ontstaan van de bredere context.

De commissie heeft vertrouwen in de uitwerking en realisatie van het project. Daarbij wordt de gangbare werkwijze van infrastructurele projecten gevolgd, met betrokkenheid van de ministeries en de uitvoering van de spoorbeheerders. Deze partijen hebben allen de kennis en kunde in huis om dit soort infrastructurele projecten uit te voeren.

Het beter ontsluiten van de haven via het spoor is op zichzelf een doelmatige en efficiënte oplossing voor goederenstromen. Nu kan de oostelijke oever alleen bereikt worden door via de westelijke oever *om te rijden* over de Sluiskilbrug. Dit kost tijd en is een kwetsbaar systeem, zoals bij onderhoud van de brug of aan de spoorlijn. Het kruispunt van water en spoor is het grootste knelpunt. Dat maakt het hele systeem en de beoogde modal shift kwetsbaar. De indieners hebben overtuigend aangegeven waarom de ingreep nodig is en waarom alleen de voorgestelde projectvariant het knelpunt (bij de brug) structureel oplost en daarmee gebiedsontwikkeling van de westeroever mogelijk maakt.

¹⁶ Financiële situatie instandhouding en ontwikkeling Rijksinfrastructuur | Kamerstuk | Rijksoverheid.nl

De indieners voorzien in het voorstel een groei van het volume goederen dat per spoor wordt vervoerd dat fors hoger ligt dan in het landelijke WLO-Hoog scenario wordt voorzien. De commissie heeft de indieners evenwel kritisch bevraagd naar hun onderbouwing van de groeiverwachtingen in relatie tot de WLO-Hoog prognoses. Zij hebben volgens de commissie overtuigend kunnen aangeven waarom een combinatie van factoren leidt tot hogere (groei- en vervoers-) cijfers dan het landelijk gemiddelde. Belangrijke factoren daarin zijn de extra autonome groei als gevolg van de fusie van de haven, waar ook relatief veel ontwikkelruimte (in totaal 750 hectare) beschikbaar is. Daarnaast wordt ingezet op een grotere *modal shift* van wegvervoer naar goederenvervoer op het spoor met als doel een groei van het aandeel van het spoorgoederenvervoer van 10 naar 15 procent.

Ook hebben de betrokken partijen gezamenlijk een adaptieve strategie afgesproken. Daarmee kan bij de verdere uitwerking bijgestuurd worden en daar zijn een aantal indicatoren voor opgesteld. De commissie ziet de adaptieve strategie als een goede benadering om onzekerheden nu te mitigeren en om bij de uitwerking te borgen dat een goede weging wordt gemaakt van maatschappelijke kosten en baten.

Oordeel samenwerking en governance: hoog

De governance voor het project is in de ingediende propositie beperkt uitgewerkt. Maar de commissie ziet dat de bredere governance van de North Sea Port goed functioneert en dat er sprake is van een gecommiteerde grensoverschrijdende samenwerking. Er zijn geen aanwijzingen dat het project tot bestuurlijke problemen zal leiden die een effectieve governance van het project bemoeilijken.

In de in 2018 ondertekenende intentieverklaring is de 50-50 verdeling tussen Nederland en België een belangrijk uitgangspunt voor de gehele samenwerking. Die verdeling komt ook terug in de kostenverdeling van dit project en in de (publieke) aandeelhouders van de North Sea Port. Voor de commissie onderstreept dit het vertrouwen dat er sprake is van een gecommiteerde grensoverschrijdende samenwerking.

De commissie constateert dat ook aan Belgische zijde commitment is uitgesproken voor de North Sea Port en het project *Rail Gent Terneuzen*. Onder meer met de samenwerkingsovereenkomst en het feit dat beide landen geld beschikbaar hebben gesteld voor de planuitwerking. Er is echter nog geen reservering gemaakt voor de benodigde bijdrage van 120 miljoen euro van de Belgische overheid.

Specifiek voor de projectuitvoering: *Rail Gent Terneuzen* is een uitvoeringsproject, dat door ervaren en kundige partijen wordt uitgevoerd. Voor de infrabeheerders ProRail en Infrabel is het voorbereiden en uitvoeren van infraprojecten een kerntaak. De commissie heeft er vertrouwen in dat het project op effectieve wijze zal worden aangestuurd, geholpen door de vaste werkwijze en kaders van infrastructurele projecten.

Oordeel verdienvermogen: gemiddeld

De bijdrage aan het verdienvermogen en de baten van het project *Rail Gent Terneuzen* zijn door de commissie op twee niveaus benaderd: 1) de directe bijdrage van het project en 2) de verbeterde spoorlijn als randvoorwaarde voor de North Sea Port om te groeien.

De belangrijkste directe effecten en baten zoals gepresenteerd door de indieners komen voort uit een daling in de transportkosten door een vermindering van reistijd en wachttijd. De efficiencywinsten en stijging in vervoerde lading komen terug in een hogere toegevoegde waarde en een hoger brp/bbp. Daarnaast zorgt het project voor minder files en een vermindering van uitstoot van CO₂ en NO_x. Het voorstel verwacht in het nulalternatief een *modal shift* naar weg en water, die de uitstoot juist verhoogt. De commissie denkt dat deze verwachte baten niet onrealistisch zijn, al kennen de gepresenteerde berekeningen wel onzekerheden.

Het voorstel geeft aan dat de jaarlijkse bbp-bijdrage cumulatief 3 tot 10 miljoen euro is, gediscoteerd 27 tot 87 miljoen euro. Dit komt neer op 20 tot 70% van de investering. Met een baten-kosten verhouding van 0,91 tot 1,97 (totaal Nederland en België), waarbij de indieners diverse gevoeligheidsanalyse hebben uitgevoerd. SEO geeft aan dat deze cijfers waarschijnlijk zijn overschat.

In de tweede benadering is gekeken naar het belang van de North Sea Port voor Nederland, waarbij de verbeterde spoorontsluiting een randvoorwaarde is om groei te faciliteren. Hierbij is het moeilijker een directe relatie te leggen tussen de kosten van de spoorlijn en de baten van toekomstige gebiedsontwikkeling. De commissie is overtuigd van de importantie van de North Sea Port voor de Nederlandse economie en in het bijzonder voor de Zeeuwse regio. De Havenmonitor 2021¹⁷ laat zien dat de North Sea Port in 2020 in Nederland goed was voor een toegevoegde waarde van 4,04 miljard euro en ruim 36.000 arbeidsplaatsen. Deze cijfers komen neer op ongeveer 10 procent van de toegevoegde waarde en werkgelegenheid van alle Nederlandse zeehavengebieden. Aan de positieve effecten op de werkgelegenheid wordt in vergelijking met andere projecten meer waarde toegekend, omdat het een regio betreft waar relatief vaker sprake is van onvrijwillige werkloosheid. Bij onvrijwillige werkloosheid kan de nieuwe werkgelegenheid voor een deel ook een welvaartsstijging inhouden, zo stelt het CPB.

¹⁷ Havenmonitor 2021 - Eindrapport Erasmus UPT.pdf. In de Havenmonitor zijn de havens van Vlissingen, Terneuzen en Borsele geclusterd onder de noemer North Sea Port.