

Analyse vervoerprestatie ten behoeve van de tussentijdse evaluatie van de subsidieregeling goederenvervoer per spoor 2019-2020

Definitief 25 november 2021

Kennisinstituut voor Mobiliteitsbeleid

Samenvatting

De directie Openbaar Vervoer en Spoor heeft het Kennisinstituut voor Mobiliteitsbeleid (KiM) gevraagd te onderzoeken of de Tijdelijke subsidieregeling stimulering goederenvervoer per spoor, die in 2019 is ingevoerd, in 2019 en 2020 heeft geleid tot een toename van het aandeel goederenvervoer per spoor. Het spoorgoederenvervoer (in tonkm) op Nederlands grondgebied nam in 2019 licht toe ten opzichte van 2018, namelijk met +0,8%. In 2020 nam het daarentegen met 6% af, de sterkste daling in 10 jaar tijd. Het marktaandeel van het spoor in het internationale goederenvervoer, de markt waar het spoorgoederenvervoer het meest actief is, nam hiermee af van 8,5% in 2018 en 2019 tot 8,2% in 2020. Deze afname is vooral het gevolg van de COVID-19-crisis in 2020. Van de Tijdelijke subsidieregeling stimulering goederenvervoer per spoor, die in 2019 is ingevoerd om het spoorgoederenvervoer te stimuleren, is als gevolg van COVID-19 geen effect waarneembaar op het marktaandeel in 2020. Hierdoor kunnen we niet vaststellen of de regeling effect heeft gehad.

Concurrentiepositie spoorgoederenvervoer

De in 2019 ingevoerde Tijdelijke subsidieregeling stimulering goederenvervoer per spoor heeft tot doel het spoorgoederenvervoer te stimuleren, en daarmee het goederenvervoer over de weg te beperken teneinde een efficiënt, veilig en duurzaam goederenvervoer tot stand te brengen (IENW/BSK-2019/136512). De subsidieregeling wordt gezien als een stimulans om de marktpositie van het spoorgoederenvervoer ten opzichte van andere vervoersmodaliteiten te verbeteren. De subsidieregeling bestaat uit een korting op de vergoeding die vervoerders moeten betalen om de Nederlandse spoorinfrastructuur te gebruiken.

Door de subsidieregeling zijn de kosten van het spoorgoederenvervoer over Nederlands grondgebied tijdelijk verlaagd met 10-15%. Ten opzichte van de omringende landen is de concurrentiepositie van het spoorgoederenvervoer echter niet verbeterd, omdat die landen inmiddels een (hogere) subsidie geven op het gebruik van de spoorinfrastructuur.

De subsidieregeling is van kracht voor de periode 2019 tot en met 2023. Het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat (IenW) heeft in de staatssteuntoets bij de Europese Commissie toegezegd om tussentijds een evaluatie te verrichten. Deze evaluatie is gekoppeld aan het besluit dat dit jaar (2021) wordt genomen om de subsidieregeling te verlengen tot en met 2023.

Het Kennisinstituut voor Mobiliteitsbeleid (KiM) heeft onderzocht of de subsidieregeling heeft geleid tot een toename van het aandeel goederenvervoer per spoor. Om deze vraag te beantwoorden hebben we het vervoerde gewicht en de vervoersprestatie van het spoorgoederenvervoer in 2019 en 2020 geanalyseerd op basis van CBS-data, in relatie tot andere vervoersmodaliteiten. Bij het bepalen van het aandeel van het spoorvervoer ten opzichte van die andere modaliteiten hebben we gekeken naar het internationale goederenvervoer. Daar zetten vervoerders het spoor het vaakst in en daar concurreert het ook met de andere modaliteiten. Een verbeterde concurrentiepositie moet leiden tot

relatief meer vervoer per spoor en minder over de weg. Onze analyse draait daarom om de vraag of het spoorvervoer zich in 2019 en 2020 op de verwachte manier heeft ontwikkeld. Deze analyse kan lenW gebruiken als input voor de evaluatie van de subsidieregeling.

In 2020 de sterkste afname van spoorgoederenvervoer in 10 jaar

In 2019 en 2020 hebben verschillende ontwikkelingen het spoorvervoer beïnvloed. Met name de COVID-19-pandemie had een grote invloed op zowel het goederenvervoer per spoor als het goederenvervoer als geheel. Ook de verlaging van de gebruiksvergoeding voor het goederenvervoer per spoor in Duitsland en de stijging van de toltarieven voor het vrachtverkeer hebben volgens Intraplan (2021) merkbaar invloed gehad op het spoorgoederenvervoer in, van en naar Duitsland. In 2019 groeide het spoorgoederenvervoer op Nederlands grondgebied (binnenlands, internationaal en transitio) nog licht: de vervoersprestatie (in tonkm) nam toe met +0,8% en het vervoerde gewicht (in ton) met +2,6%. Vooral COVID-19, maar ook de energietransitie, leidde ertoe dat de vervoersprestatie en het vervoerde gewicht in 2020 afnamen met 6%. Dat het vervoerde gewicht in het spoorgoederenvervoer in 2020 terugviel, was niet uniek, wel dat het de sterkste afname was in 10 jaar. In 2020 bleef de beoogde groei van het spoorgoederenvervoer door bovenstaande ontwikkelingen uit.

Aandeel in modal split van 8,5% naar 8,2% in 2020

In de internationale vervoersmarkt deed het spoorgoederenvervoer het in 2019 relatief beter dan het wegvervoer. De vervoersprestatie van het spoorgoederenvervoer in de internationale aan- en afvoer (exclusief transitovervoer) groeide in 2019 licht, namelijk met 0,1%, terwijl de totale internationale aan- en afvoer (weg, spoor, binnenvaart en pijpleiding) met 0,2% toenam en het wegvervoer met 0,6% afnam. Het aandeel van het spoorgoederenvervoer in de internationale aan- en afvoer bleef in 2019 gelijk ten opzichte van 2018, namelijk 8,5%. In 2020 viel de totale vervoersprestatie van het internationale spoorvervoer sterk terug, namelijk met -6,6% tegenover +0,9% bij het wegvervoer en -3,3% bij de totale internationale aan- en afvoer. Het aandeel van het spoorvervoer in het internationale goederenvervoer nam af tot 8,2%, en kwam daarmee onder het niveau van 2018.

De terugval van het spoorgoederenvervoer in 2020 beperkte zich niet tot Nederland. Ook het spoorgoederenvervoer in Duitsland liet in 2020 een terugval van het vervoerde volume zien van 6%. De terugval in de vervoersprestatie was in Duitsland wel kleiner, namelijk 4,2% tegenover 5,9% in Nederland.

Spoorgoederenvervoer wist marktaandeel in 2020 niet te vergroten

In 2019 nam de vervoersprestatie van het spoorgoederenvervoer toe, maar iets minder dan als gevolg van de subsidieregeling werd verwacht. Het marktaandeel in de internationale aan- en afvoer bleef gelijk, ondanks dat het vervoer over de weg in 2019 afnam. In 2020 heeft vooral de economische impact van COVID-19 een stempel gedrukt op het goederenvervoer, en specifiek op het spoorgoederenvervoer. Hierdoor is het effect van de gebruiksvergoeding niet zichtbaar in de vervoersprestatie en het marktaandeel van het spoorgoederenvervoer. Het doel van de subsidieregeling om het marktaandeel te vergroten is daarmee in 2020 niet bereikt. Het kan zijn dat

de subsidieregeling een omgekeerde modal shift dat door krimpende ladinggroottes heeft voorkomen, maar dat is lastig aan te tonen op basis van de beschikbare statistieken. De vraag in hoeverre de subsidieregeling effect heeft gehad op de vervoersprestatie, is derhalve niet eenduidig te beantwoorden.

Om de groei-doelstelling van het Maatregelenpakket Spoorgoederenvervoer voor 2030, namelijk circa 57 miljoen ton in het WLO-scenario Laag en circa 62 miljoen ton in het WLO-scenario Hoog, te kunnen halen, moet het vervoerde gewicht de komende jaren meer toenemen dan in dat maatregelenpakket was voorzien. Dat komt doordat het vervoerde gewicht in 2020 afnam tot 40 miljoen ton.

1 Vraagstelling

1.1 Inleiding

Spoorvervoerders betalen voor het gebruik van het spoor de zogeheten gebruiksvergoeding. ProRail stelt het tarief daarvan jaarlijks vast en legt dit vast in de Netverklaring. De spoorvervoerders ervoeren de afgelopen jaren een druk van de scheve concurrentieverhoudingen met het wegvervoer en andere landen (zie FNV, 2018).

Om de marktpositie van het spoorgoederenvervoer ten opzichte van andere vervoersmodaliteiten te verbeteren heeft het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat (IenW) voor de periode 2019 tot en met 2023 een subsidieregeling geïntroduceerd in het kader van het Maatregelenpakket Spoorgoederenvervoer, de zogeheten Tijdelijke subsidieregeling stimulering goederenvervoer per spoor. Het doel van deze regeling is het spoorgoederenvervoer te stimuleren, en daarmee het goederenvervoer over de weg te beperken teneinde een efficiënt, veilig en duurzaam goederenvervoer tot stand te brengen (IENW/BSK-2019/136512). Met de subsidieregeling moest de gebruiksvergoeding vanaf 1 januari 2019 bovendien weer in de pas lopen met Duitsland.

Per gereden kilometer geldt een bepaald subsidiebedrag, afhankelijk van het gewicht van de trein (zie bijlage A). Het totale budget is € 70 miljoen voor de periode 2019-2023. In het kader van de subsidieregeling is in 2019 € 14,4 miljoen uitgekeerd en in 2020 € 14,8 miljoen. Deze subsidie betekent een korting van ongeveer 50% van de gebruiksvergoeding, en daarmee een verlaging van de kosten voor het spoorgoederenvervoer over Nederlands grondgebied van ongeveer 10-15%.

De subsidieregeling loopt inmiddels ruim 2 jaar. IenW heeft in de staatssteuntoets bij de Europese Commissie toegezegd tussentijds een evaluatie te verrichten. Deze evaluatie is gekoppeld aan het besluit dat dit jaar wordt genomen om de subsidieregeling te verlengen tot en met 2023.

1.2 Vraagstelling en opzet

Aan het KiM is gevraagd te onderzoeken of de subsidieregeling heeft geleid tot een toename van het goederenvervoer per spoor in Nederland en tot minder wegvervoer. Om deze vraag te beantwoorden analyseren we het vervoersvolume en de vervoersprestatie van het spoorgoederenvervoer in 2019 en 2020 in relatie tot de andere modaliteiten op basis van CBS-data. Hierbij moet worden opgemerkt dat de volumeontwikkeling de afgelopen 2 jaar niet alleen is beïnvloed door de subsidieregeling. Ook de uitbraak van COVID-19 heeft grote gevolgen gehad voor de samenleving en voor het goederenvervoer, waaronder het spoorvervoer. En trends, zoals de verdienstelijking van de economie, de energietransitie en de ontwikkeling van spoorvervoer via de zijderoute, hebben eveneens invloed op het spoorgoederenvervoer.

Dit onderzoek betreft een tussentijdse analyse van de ontwikkeling van de vervoersprestatie van het spoorgoederenvervoer om het effect van de subsidieregeling te bepalen. Deze analyse is input voor de tussentijdse evaluatie van de regeling door IenW in 2021 en is geen volledige evaluatie van de subsidieregeling. De analyse van de vervoersprestatie geeft niet aan of de regeling heeft geleid tot een betere concurrentieverhouding met het wegvervoer en ook niet of de maatschappelijke baten van de regeling groter waren dan de kosten.

Het is niet mogelijk te analyseren of deze subsidie de concurrentiepositie van het spoorgoederenvervoer qua tarieven heeft verbeterd. Het is namelijk niet mogelijk de tarieven van

het spoorgoederenvervoer te vergelijken met die van de binnenvaart en het wegvervoer. Dit komt doordat het CBS geen data publiceert over de tarieven- en omzetontwikkeling van het spoorgoederenvervoer.

1.3 Opbouw van de notitie

In hoofdstuk 2 beschrijven we de ontwikkelingen die het spoorgoederenvervoer en het goederenvervoer in het algemeen in 2019 en 2020 hebben beïnvloed. Vervolgens kijken we hoe het spoorgoederenvervoer in Nederland zich na de introductie van de subsidieregeling heeft ontwikkeld, en of het meer is gegroeid dan de andere vervoersmodaliteiten. Ook vergelijken we de ontwikkeling van het spoorgoederenvervoer in Nederland met die van het spoorgoederenvervoer in Duitsland. Een vergelijking met België is niet mogelijk; de benodigde data hiervoor worden niet gepubliceerd.

In hoofdstuk 3 gaan we na of de prognose van de ontwikkeling van het spoorgoederenvervoer is uitgekomen. Daarvoor vergelijken we de ontwikkeling van het spoorgoederenvervoer met de middellangetermijnprognoses die in 2020 vóór en tijdens de COVID-19-pandemie zijn opgesteld en met het verwachte effect van de gebruiksvergoeding.

Ten slotte geven we in hoofdstuk 4 antwoord op de vraag of de subsidieregeling zichtbaar effect heeft op de volumeontwikkeling van het spoorgoederenvervoer, en of het spoorgoederenvervoer het relatief beter deed dan de andere modaliteiten.

H2 Feitelijke ontwikkeling van het spoorvervoer in 2019 en 2020

In dit hoofdstuk gaan we na hoe het spoorgoederenvervoer zich in 2019 en 2020 heeft ontwikkeld. Eerst beschrijven we de ontwikkeling van het vervoerde gewicht en de vervoersprestatie in 2019 en 2020 (paragraaf 2.1). Vervolgens gaan we na of het gebruik van het spoor binnen het internationale goederenvervoer in 2019 en 2020 harder is toegenomen dan dat van de andere modaliteiten (paragraaf 2.2). Daarnaast we vergelijken de ontwikkeling van het spoorgoederenvervoer in Nederland met dat in Duitsland (paragraaf 2.3). Tot slot kijken we naar andere factoren dan de subsidieregeling die het spoorgoederenvervoer in 2019 en 2020 hebben beïnvloed, zoals COVID-19 (paragraaf 2.4). In paragraaf 2.5 vatten we de conclusies samen.

2.1 Ontwikkeling van het spoorgoederenvervoer op Nederlands grondgebied

Vervoerd gewicht en vervoersprestatie in 2019 en 2020

In 2019 namen de verkeersprestatie (in treinkilometers) en de brutovervoersprestatie (brutotonkilometers) van het spoorgoederenvervoer in Nederland toe met 5 respectievelijk 6% (ProRail, 2020); zie tabel 2.1. De vervoersprestatie (inclusief transit) in ladingtonkilometers en het vervoerde gewicht namen in 2019 toe met respectievelijk 0,8 en 2,6%. De totale vervoersprestatie (CBS) van het spoorgoederenvervoer nam in 2019 toe met 53 miljoen ladingtonkm, tot 7,1 miljard ladingtonkm.

In 2020 hadden de ontwikkelingen rondom COVID-19 een grote invloed op het goederenvervoer, inclusief het vervoer per spoor. De verkeersprestatie en de brutovervoersprestatie namen met respectievelijk 4 en 5% af. Ook de vervoersprestatie in ladingtonkilometers en het vervoersvolume namen met ongeveer 6% af, tot 6,7 miljard ladingtonkm respectievelijk 40 miljard ton. De vervoersprestatie was in 2020 415 miljoen ladingtonkm minder dan in 2019.

Tabel 2.1 Kerngegevens van het spoorgoederenvervoer, 2019-2020

| Kerngegevens spoorgoederenvervoer | 2019 | 2020 |
|--|--------------|--------------|
| Verkeersprestatie (in mln treinkm), w.v. | 9,8 (+5%) | 9,4 (-4%) |
| Havenspoorlijn | 1,5 (+17%) | 1,4 (-6%) |
| Betuweroute | 2,3 (+4%) | 2,3 (0%) |
| Gemengd net | 6,0 (+3%) | 5,7 (-5%) |
| Brutovervoersprestatie (in mld (bruto)tonkm), w.v. | 14,3 (+6%) | 13,6 (-5%) |
| Havenspoorlijn | 2,3 (+15%) | 2,1 (-7%) |
| Betuweroute | 4,2 (+6%) | 4,1 (-3%) |
| Gemengd net | 7,8 (+4%) | 7,4 (-5%) |
| Vervoersprestatie (in mld ladingtonkm) | 7,1 (+0,8%) | 6,7 (-5,9%) |
| Vervoersvolume (in mln ton) | 42,7 (+2,6%) | 40,0 (-6,2%) |

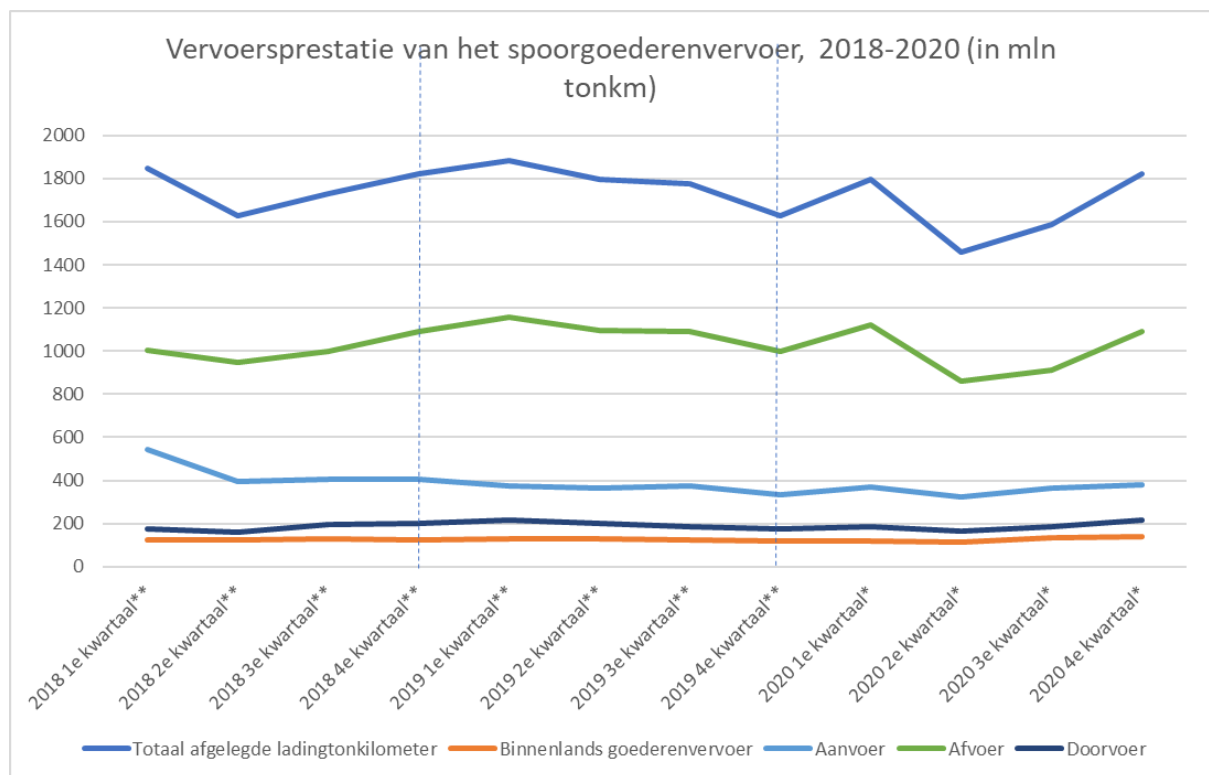
Bron: ProRail en CBS. De percentages bij de verkeersprestatie en brutovervoersprestatie zijn door ProRail afgerond op 0 decimalen. Tussen haakjes de verandering ten opzichte van het voorgaande jaar (%).

Treinkm: Gemeten treinkilometers van alle goederentreinen door goederenvervoerders, dus exclusief losse locomotieven en goederentreinen door aannemers of andere vervoerders.

Tonkilometer: een ton die over een afstand van 1 km wordt vervoerd; het brutotonnage betreft het tonnage van de lading, inclusief een eventuele container en inclusief het gewicht van de wagon en locomotief. Gemeten brutotonkilometers van alle goederentreinen door goederenvervoerders, dus exclusief losse locomotieven en goederentreinen door aannemers of andere vervoerders.

Ladingtonkm: De uniforme meeteenheid voor de vervoersprestatie, die overeenkomt met de verplaatsing van 1 ton lading (1.000 kg) over een afstand van 1 kilometer. De lading betreft het totale gewicht van de vervoerde goederen plus het gewicht van de verpakking en (in geval van roro- of containervervoer) het leeg gewicht van de transporteenheid.

Het effect van COVID-19 op het spoorgoederenvervoer is goed te zien in het 2^e en 3^e kwartaal van 2020. In die periode valt vooral de internationale afvoer, gemeten in ladingtonkilometers, sterk terug. In het 4^e kwartaal herstelt deze weer snel, waarmee de vervoersprestatie boven het niveau ligt van het 4^e kwartaal van 2019 en 2018.



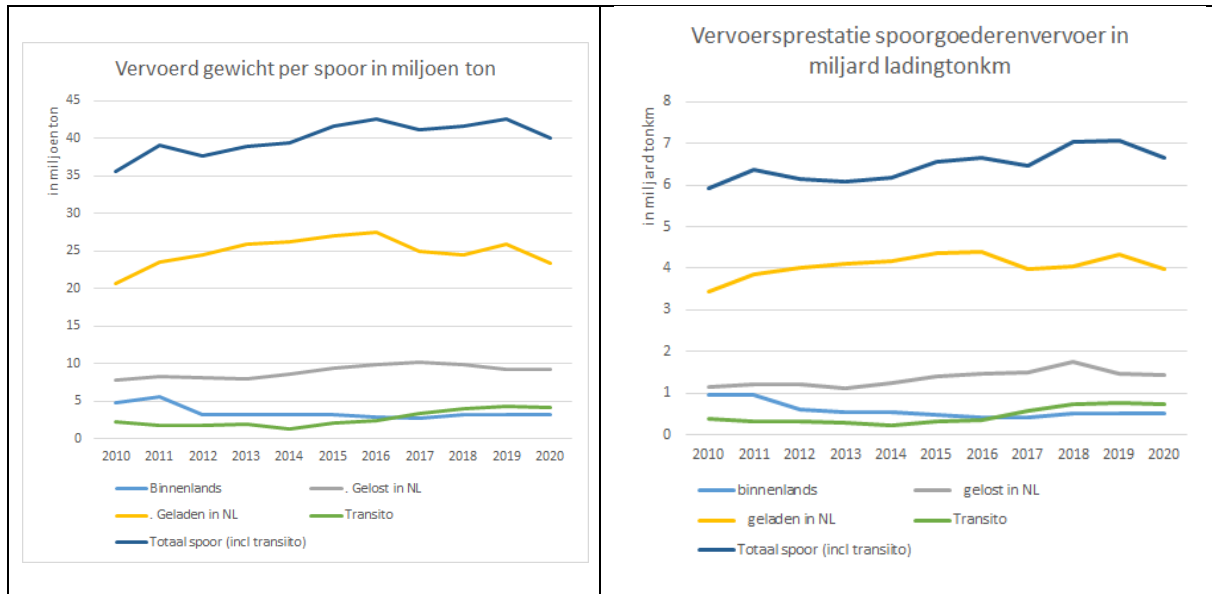
Figuur 2.1 Vervoersprestatie van het spoorgoederenvervoer per kwartaal, 2018-2020. Bron: CBS

Om te bepalen of het spoorgoederenvervoer is toegenomen, is vooral de vervoersprestatie in ladingtonkms en het vervoerde volume in miljoenen tonnen relevant. De conclusie is dat het spoorgoederenvervoer (binnenlands, internationaal en transit) in 2019 nog licht groeide, namelijk +0,8% in ladingtonkilometers en +2,6% in tonnen ten opzichte van 2018, terwijl zowel de vervoersprestatie als het vervoerde volume met name door COVID-19 in 2020 afnamen met 6%.

Ontwikkeling van het spoorgoederenvervoer tussen 2010 en 2020

In de periode voorafgaand aan 2020 nam het goederenvervoer per spoor toe. Het per spoor vervoerde volume, inclusief het transitovervoer, nam tussen 2010 en 2020 toe met 13%, tot 40

miljoen ton. De piek lag in 2019, met bijna 42,7 miljoen ton, nagenoeg hetzelfde piekniveau als in 2016. De gemiddelde groei tussen 2010 en 2018 was 2,5% per jaar, die in 2019 was 2,6%. Het spoorvervoer kende in 2012 en 2017 eveneens een terugval in termen van het vervoerde volume maar niet zo groot als in 2020. De terugval in 2020 had vooral te maken met de afname van de internationale afvoer per spoor. De aanvoer, het binnenlandse vervoer en het transitovervoer bleven in 2020 vrij constant.



Figuur 2.2: Ontwikkeling van het binnenlandse en internationale goederenvervoer per spoor in Nederland, in miljoen ton vervoerd gewicht (links) en miljard tonkm (rechts), 2010-2020. Bron: CBS en KiM.

De vervoersprestatie nam in de periode 2010-2020 toe met 12%, tot 6,7 miljard tonkm. Het hoogste niveau werd bereikt in 2019, namelijk bijna 7,1 miljard tonkm. De gemiddelde groei tussen 2010 en 2018 was 2,7% per jaar; die in 2019 ligt daar 0,8% onder. De terugval in 2020 was ook in termen van vervoersprestatie de grootste in 10 jaar. Deze terugval geldt niet alleen voor de internationale afvoer maar ook voor de internationale aanvoer. Het binnenlandse en transitovervoer bleven nagenoeg constant.

2.2 Het aandeel van het spoorvervoer in het internationale goederenvervoer

De vraag die voor deze evaluatie van belang is, is of het spoorgoederenvervoer in 2019 en 2020 meer of minder is gegroeid dan de andere modaliteiten in Nederland, en wat het effect hiervan was op het aandeel van het spoorgoederenvervoer in de modal split. Het kan zijn dat het spoorgoederenvervoer het, ondanks de terugval in 2020, minder slecht heeft gedaan dan de andere modaliteiten die een rol spelen in de markten waarin het spoorvervoer wordt ingezet, en dat hierdoor het aandeel spoor in de modal split is toegenomen.

Voor deze analyse kijken we naar de vervoersprestatie van het spoorvervoer in de internationale aan- en afvoer. Het spoorvervoer speelt in die markt een grote rol. Hierbij moet worden opgemerkt dat de internationale afvoer per spoor bijna 3 keer zo groot is als de aanvoer, namelijk bijna 4 miljard ladingtonkm afvoer versus 1,4 miljard ladingtonkm aanvoer in 2020. Het transitovervoer laten we hier buiten beschouwing.

In de internationale afvoer over land deed het spoorvervoer het in 2019 ten opzichte van 2018 in termen van ladingtonkms beter dan de totale internationale afvoer (7,5% groei versus 0,7%) en beter dan het wegvervoer (-0,2%). Volgens ProRail speelde in 2019 namelijk nog het na-ijleffect van de lage waterstanden in 2018. In 2020 nam de internationale afvoer per spoor sterker af dan de totale internationale afvoer (-8,4% versus -5,7%) en eveneens sterker dan de internationale afvoer over de weg (-0,5%).

Tabel 2.2: Ontwikkeling vervoersprestatie in % groei van tonkm, 2019-2020 en miljard tonkm 2020

| | 2018-2019* | 2019-2020* | 2020 |
|---|------------|------------|------|
| Internationale afvoer over land (excl. transitio) | | | |
| Totaal (weg, spoor, binnenvaart en pijp), w.v. | 0,7% | -5,7% | 41,2 |
| - spoorvervoer | +7,5% | -8,4% | 4,0 |
| - wegvervoer (incl. buitenlandse wegvervoerders) | -1,0% | -0,5% | 10,8 |
| Internationale aanvoer over land (excl. transitio) | | | |
| Totaal (weg, spoor, binnenvaart en pijp), w.v. | -0,6% | +0,7% | 24,8 |
| - spoorvervoer | -17% | -1,3% | 1,4 |
| - wegvervoer (incl. buitenlandse wegvervoerders) | -0,2% | +2,5% | 10,3 |
| Internationale af- en aanvoer (excl. transitio) | | | |
| Totaal (weg, spoor, binnenvaart en pijp), w.v. | 0,2% | -3,3% | 66,1 |
| - spoorvervoer | +0,1% | -6,6% | 5,4 |
| - wegvervoer (incl. buitenlandse wegvervoerders) | -0,6% | +0,9% | 21,1 |

Bron: CBS, voorlopige cijfers

In 2019 nam de internationale aanvoer per spoor in 2019 sterk af (-17%), terwijl ook de aanvoer over alle modaliteiten licht afnam (-0,6%). Deze afname heeft vooral te maken met de terugval naar het niveau van voor de piek in 2018. In 2020 nam de internationale aanvoer per spoor licht af, terwijl de internationale aanvoer over land als geheel toenam (-1,3% versus +0,7%). In 2020 deed het spoorvervoer het in de internationale aanvoer, gemeten in tonkms, dus slechter dan de totale internationale aanvoer.

Tellen we de internationale aan- en afvoer op, dan groeide het spoorvervoer in 2019 licht (+0,1%): minder dan de totale internationale aan- en afvoer (+0,2%) en meer dan het wegvervoer (-0,6%). In 2020 nam de internationale aan- en afvoer per spoor meer af dan de totale internationale aan- en afvoer (-6,6% versus -3,3%) en veel meer dan het wegvervoer (+0,9%). Deze sterke afname van het spoorvervoer komt door de terugval in de internationale afvoer per spoor.

De lichte groei van het spoorgoederenvervoer in 2019 vertaalt zich, ondanks de lichte afname van het wegvervoer, niet in een toename van het aandeel van het spoor in het goederenvervoer. Dit komt omdat het vervoer per binnenvaart en pijpleiding in 2019 meer toenam. Het aandeel spoor bleef in 2019 gelijk ten opzichte van 2018, namelijk 8,5% in de internationale aan- en afvoer. De

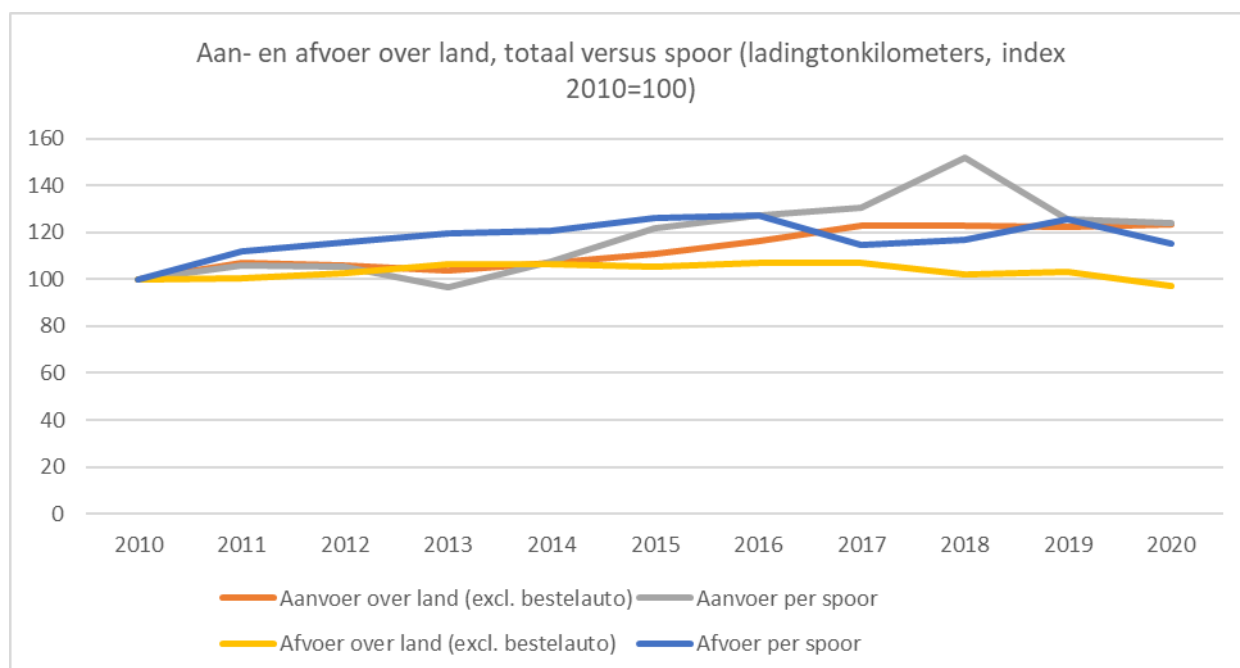
sterke terugval in 2020 vertaalde zich wel in een afname van het aandeel van het spoorvervoer in de modal split, namelijk tot 8,2%.

Tabel 2.3: Ontwikkeling vervoersprestatie in miljard ladingtonkm, 2019-2020

| Aandeel in de vervoersprestatie van het internationale af- en aanvoer (spoor, weg, binnenvaart en pijp), excl. transitio | 2018 | 2019 | 2020 |
|--|------|------|------|
| Spoor | 8,5% | 8,5% | 8,2% |

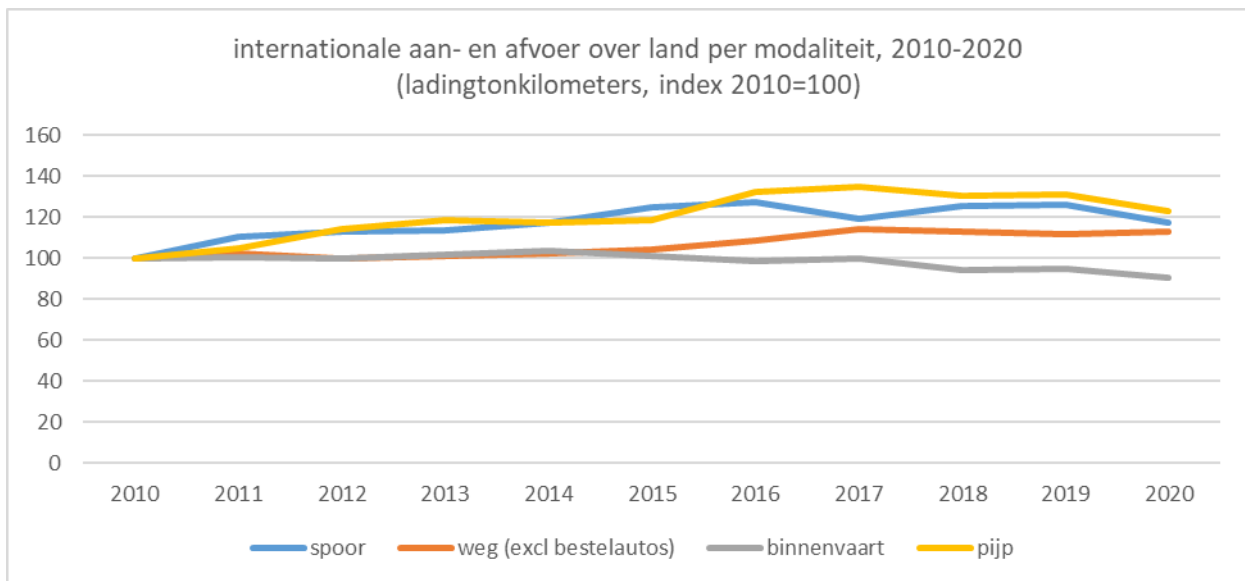
Bron: CBS en KiM

Om te zien of de ontwikkelingen in 2019 en 2020 afwijken van die in de voorgaande jaren, kijken we naar de ontwikkelingen tussen 2010 en 2020. Figuur 2.3 laat zien hoe de internationale aan- en afvoer over land per spoor zich heeft ontwikkeld in vergelijking met de totale internationale aan- en afvoer. Hieruit blijkt dat het spoorvervoer vanaf 2010 relatief, dat wil zeggen ten opzichte van het niveau in 2010, sterker groeide dan de totale internationale aan- en afvoer. Voor het spoorvervoer lagen de pieken voor de aanvoer per spoor in 2018 en voor de afvoer per spoor in 2016 en 2019. De internationale afvoer per spoor deed het in 2017 en 2018 minder goed dan in de voorgaande jaren maar nog altijd beter in vergelijking met de totale internationale afvoer. De totale internationale afvoer over land nam vanaf 2010 nauwelijks toe en lag vanaf 2019 onder het niveau van 2010. De internationale aanvoer per spoor groeide tot en met 2018 meer dan het de totale internationale aanvoer. In 2019 en 2020 kwam de internationale aanvoer per spoor net boven de ontwikkeling van de totale internationale aanvoer. Het spoorgoederenvervoer deed het vanaf 2010 in termen van de vervoersprestatie gemiddeld net iets beter in de internationale aanvoer en de internationale afvoer.



Figuur 2.3: Aan- en afvoer over land (namelijk weg (exclusief bestelauto's), spoor, binnenvaart en pijp) en per spoor in ladingtonkilometers, 2010-2020, geïndexeerd (2010=100). Bron: CBS en KiM.

Ook in vergelijking met de andere modaliteiten deed het internationale spoorvervoer het vanaf 2010, gemeten in ladingtonkilometers, relatief beter; alleen de toename van het pijpleidingvervoer was groter.



Figuur 2.4: Internationale aan- en afvoer per modaliteit (weg (exclusief bestelauto's), spoor, binnenvaart en pijp) in ladingtonkms 2010-2020, geïndexeerd (2010=100). Bron: CBS en KiM.

De afname van het internationale spoorvervoer in 2019 en 2020 is niet representatief voor de vergelijking van de periode 2010-2020. Het spoorvervoer is sinds 2010 gestaag gegroeid, met uitzondering van het jaar 2017. In 2017 sloten in Duitsland enkele energiecentrales, waardoor een deel van het kolenvoer per spoor in één keer wegviel. Alleen het pijpleidingvervoer deed het tussen 2010 en 2020 beter. Ondanks dat het spoorvervoer het in 2019 iets beter deed dan het wegvervoer, betekent dit nog niet dat er daadwerkelijk lading is verschoven van de weg naar het spoor; het aandeel van het spoorgoederenvervoer bleef namelijk gelijk. In 2020 nam de internationale aanvoer bij het wegvervoer zelfs toe terwijl deze bij het spoorvervoer afnam.

2.3 Vergelijking met de ontwikkeling van het spoorgoederenvervoer in Duitsland

Een vergelijking met het spoorgoederenvervoer in de ons omringende landen kan duidelijk maken of de ontwikkeling van het Nederlandse spoorgoederenvervoer afwijkt ten opzichte van de internationale ontwikkelingen. Het spoorgoederenvervoer in Nederland deed het in 2019 naar verhouding beter dan in Duitsland in termen van vervoerd volume, maar minder goed in termen van vervoersprestatie. In 2020 was er tussen de 2 landen geen verschil in de afname in het vervoerde volume, maar de vervoersprestatie nam in Nederland sterker af dan in Duitsland.

In Duitsland nam het spoorgoederenvervoer (vervoerd gewicht) in 2019 af met 0,4%, terwijl het in Nederland met 2,6% toenam. In 2020 nam het spoorgoederenvervoer in Duitsland met 6,0% af, net als in Nederland (Destatis, 2021). De vervoersprestatie in Duitsland ontwikkelde zich beter in vergelijking met Nederland. In 2019 nam deze in Duitsland toe met 2,2% tegenover 0,8% in Nederland en in 2020 nam die af met 4,2% en in Nederland met 5,9%.

Volgens Intraplan (2021) werd het goederenvervoer in Duitsland in 2019 merkbaar beïnvloed door de verlaging van de gebruiksvergoeding voor het goederenvervoer per spoor in Duitsland en de stijging van de toltarieven voor het vrachtverkeer. Dit zal ook het spoorgoederenvervoer van en naar Nederland dat door Duitsland liep, hebben beïnvloed.

Tabel 2.4: Ontwikkeling vergelijking van de vervoersvolume en de vervoersprestatie van Nederland ten opzichte van Duitsland, 2019-2020.

| Vervoersvolume (in mln ton) | 2019 | 2020 |
|--|---------------|---------------|
| Nederland | 42,6 (+2,6%) | 40,0 (-6,0%) |
| Duitsland | 340,6 (-0,4%) | 320,1 (-6,0%) |
| Vervoersprestatie (in mld ladingtonkm) | | |
| Nederland | 7,1 (+0,8%) | 6,6 (-5,9%) |
| Duitsland | 113,1 (2,2%) | 108,4 (-4,2%) |

Bron: CBS, Destatis

België publiceert sinds 2016 geen statistieken van het spoorgoederenvervoer. De dienst Regulering van het spoorwegvervoer publiceerde tot en met 2018 in hun marktmonitoringsrapportage de vervoersprestatie. Een vergelijking met de Belgische ontwikkeling van de vervoersprestatie per spoor is dus niet mogelijk.

2.4 Ontwikkelingen die in 2019 en 2020 impact hadden op het spoorgoederenvervoer

In 2019 en 2020 speelden meerdere ontwikkelingen die een impact hadden op het spoorgoederenvervoer. Allereerst werd het spoorvervoer in 2019 en 2020 beïnvloed door de bouwwerkzaamheden aan het 3^e spoor van de Betuweroute. Hierdoor was er op die route minder capaciteit en moesten treinen omrijden. Dit had enkel effect op de verkeersafwikkeling op het spoor en niet op de vraag naar spoorvervoer.

Het spoorvervoer profiteerde van de belemmeringen in de binnenvaart door zowel lage als hoge waterstanden. Het wegvervoer had in 2020 last van grensblokkades maar minder van files. Het kolenvervoer werd beïnvloed door de sluiting van de laatste kolenmijnen in Duitsland en het tijdelijk stilleggen van de kolengestookte centrales in Duitsland in 2020. Ook de groei van het containervervoer was in 2019 en 2020 merkbaar in het spoorvervoer.

De grootste impact had echter de COVID-19-pandemie. Het goederenvervoer kon over het algemeen doorgaan maar de ladingstromen vielen weg door de lockdownmaatregelen in China in het begin van 2020 en later doordat de productie in Europa tijdelijk stil werd gelegd. Zo viel de auto-industrie stil door leveringsproblemen. De verminderde industriële productie had ook gevolgen voor de aanvoer van brandstoffen. Zo nam de vraag naar kolenvervoer af. COVID-19 had daarmee een behoorlijke impact op de vraag naar goederenvervoer, waaronder het spoorgoederenvervoer.

Tabel 2.5 Ontwikkelingen in 2019 en 2020 die invloed hebben op het spoorgoederenvervoer

| Ontwikkelingen | 2019 | 2020 |
|--------------------|--|--|
| Omleidingen | In 2019 waren er meer omvangrijke capaciteitsbeperkingen door bouwwerkzaamheden voor de aanleg van het 3 ^e spoor Zevenaar-Oberhausen dan in 2018. | Ook in 2020 bouwwerkzaamheden aan het 3 ^e spoor |
| Gebruiksvergoeding | Aanpassing heffingssystematiek en korting in Duitsland en Nederland | EU-regeling om gebruiksvergoeding tijdelijk te verlagen of stop te zetten. Dit |

| | | |
|-----------------------|---|---|
| | | gebeurt in Duitsland, Frankrijk, Oostenrijk en Luxemburg. |
| Beperkingen vaarwegen | Na-ijleffect op het spoor in de eerste helft van 2019 van de lage waterstanden in 2018 | Ook in 2020 waren er hoge (in de winter) en lage waterstanden (in de zomer) |
| Kolenvervoer | Toename van het aantal kolentreinen a.g.v. sluiting van de laatste kolenmijnen in Duitsland | Kolenvervoer viel terug door stilleggen van de kolengestookte centrales |
| Containervervoer | Meer containers van en naar Rotterdam | Toename, ondanks COVID-19 |
| Transitverkeer | Toename van het transit via Venlo en Zevenaar | Afname van het transit |
| COVID-19 | | Spoorgoederenvervoer kon i.t.t. wegvervoer door blijven rijden Ladingstromen vielen weg door lockdown, zoals in Italië Auto-industrie viel stil door leveringsproblemen |

Bron: ProRail

Sinds oktober 2020 maakt een nieuwe EU-regeling het mogelijk om de gebruikersvergoeding van het spoor tijdelijk stop te zetten of te verlagen. In 2018 begon de Duitse overheid al de gebruikersvergoeding ('Trassenpreise') te verlagen. Hiervoor stelde zij in 2018 € 350 miljoen per jaar beschikbaar. Deze subsidie verlaagde de gebruikersvergoeding met 40-45%. Het aandeel van de gebruikersvergoeding in Duitsland is ongeveer 13% van de kosten voor een spoorvervoerder. Dit leidt dus tot een totale kostenverlaging van maximaal 6% (EC, 2018). De Duitse overheid heeft de gebruikersvergoeding voor spoorgoederenvervoerders in 2021 verder verlaagd, met 98 procent ten opzichte van het oorspronkelijke tarief. De Europese Commissie heeft de Duitse steunmaatregel op 1 augustus 2021 goedgekeurd. Voor de maatregel is € 410 miljoen beschikbaar voor de periode maart 2020 tot en met 31 mei 2021, als de maatregel afloopt. De maatregel moet ervoor zorgen dat de spoorsector in Duitsland geen marktaandeel verliest aan het wegvervoer.

In België werden twee maatregelen goedgekeurd die de spoorgoederenvervoerders in de periode van 1 januari tot en met 30 juni 2021 ondersteunden. Zo gold er een lineaire verlaging van € 0,75 per trein/km voor de gebruikersvergoeding van daadwerkelijk uitgevoerd commercieel goederenvervoer per spoor en vervielen de annuleringskosten en reserveringskosten voor treinpaden voor deze periode. Inmiddels hebben ook verschillende andere Europese landen de gebruikersvergoeding voor spoorgoederenondernemingen verlaagd of kwijtgescholden. Zo hebben Oostenrijk, Luxemburg en Frankrijk er volledig afstand van gedaan.

Deze maatregelen in Duitsland en België zijn met name van belang voor de periode 2021-2022, en vallen dus buiten de tijdhorizon van deze analyse.

2.5 Conclusies

In 2019 en 2020 hebben verschillende ontwikkelingen het spoorvervoer beïnvloed. Vooral COVID-19 had in 2020 een buitengewoon grote invloed op het spoorvervoer en het goederenvervoer als geheel. Daarnaast hadden volgens Intraplan (2021) de verlaging van de gebruikersvergoeding voor het

goederenvervoer per spoor in Duitsland en de stijging van de toltarieven voor het vrachtverkeer merkbaar invloed. Nam het Nederlandse spoorgoederenvervoer in 2019 nog licht toe, namelijk +0,8% in ladingtonkilometers en +2,6% in tonnen, in 2020 namen de vervoersprestatie en het vervoerde volume echter af met 6%, vooral als gevolg van COVID-19. De terugval in het per spoor vervoerde volume in 2020 was niet uniek, maar was wel de sterkste afname in 10 jaar. Ter indicatie, tussen 2010 en 2020 nam de vervoersprestatie toe met 12% tot 6,7 miljard tonkm. Het hoogste niveau werd bereikt in 2019, namelijk bijna 7,1 miljard tonkm.

Kijken we naar de vervoersprestatie van het spoorvervoer in de markt waarin vervoerders het spoorvervoer het meest actief is, namelijk de internationale aan- en afvoer, dan blijkt het spoorvervoer gemeten in tonkilometers in 2019 licht te zijn gegroeid, namelijk met 0,1%, terwijl de totale internationale aan- en afvoer (weg, spoor, binnenvaart en pijpleidingvervoer) met 0,2% meer toenam. In 2020 viel het spoorvervoer sterker terug dan de andere vervoersmodaliteiten, namelijk met 6,6%. In de periode daarvoor (2010-2018) laat de internationale aan- en afvoer per spoor – behalve in 2017 – nog een gestage groei zien die hoger ligt dan die voor de andere modaliteiten. Alleen het gebruik van het pijpleidingvervoer nam meer toe.

H3 Verwacht effect van de gebruiksvergoeding

Ter voorbereiding op het Maatregelenpakket Spoorgoederenvervoer hebben Syconomy en Decisio (2018) verkend wat een subsidie op de gebruiksvergoeding voor effect kan hebben op de vervoersprestatie. Deze verwachting vergelijken we in paragraaf 3.1 met de feitelijke ontwikkeling. Vervolgens vergelijken we de prognoses die voor en tijdens COVID-19 zijn gemaakt en de feitelijke ontwikkeling van het spoorvervoer met de groei-doelstelling uit het Maatregelenpakket Spoorgoederenvervoer (paragraaf 3.2). In deze prognoses hebben we niet het effect van de Tijdelijke subsidieregeling stimulering goederenvervoer per spoor meegenomen. Paragraaf 3.3 bevat enkele conclusies.

3.1 Verwachtingen van de verlaging gebruiksvergoeding op de vervoersprestatie

Ter voorbereiding op het Maatregelenpakket Spoorgoederenvervoer en in de aanloop naar de Tijdelijke subsidieregeling stimulering goederenvervoer per spoor is onderzoek uitgevoerd naar het effect dat zo'n subsidie kan hebben op de kosten en op de te verwachten vervoersvolumes. Daarbij was onvoorzien dat gebeurtenissen als COVID-19 een impact zouden hebben.

De effecten op de vervoersprestatie die gepaard gaan met de subsidieregeling, zijn berekend door Syconomy en Decisio (2018). Tabel 3.1 geeft aan wat het verwachte effect is op de vervoersprestatie in de jaren 2019 tot en met 2023 bij de WLO-scenario's Laag en Hoog.

Tabel 3.1: Realisatie ten aanzien van de vervoersprestatie van het spoorgoederenvervoer en verwachtingen ten aanzien van het effect van de subsidieregeling op de vervoersprestatie van het spoorgoederenvervoer

| Verwachting en realisatie | 2019 | 2020 | 2021 | 2022 | 2023 |
|---|-----------|-----------|-----------|-------------|-------------|
| Verwacht effect op vervoersprestatie spoor (Laag-Hoog) in mln tonkm | 73,4-75,8 | 82,6-86,8 | 92,2-98,4 | 102,2-110,7 | 112,5-123,7 |
| Feitelijke ontwikkeling in mln tonkm spoor (t.o.v. voorgaand jaar) | 53 | -415 | - | - | - |

Bron: Syconomy en Decisio (2018) en CBS

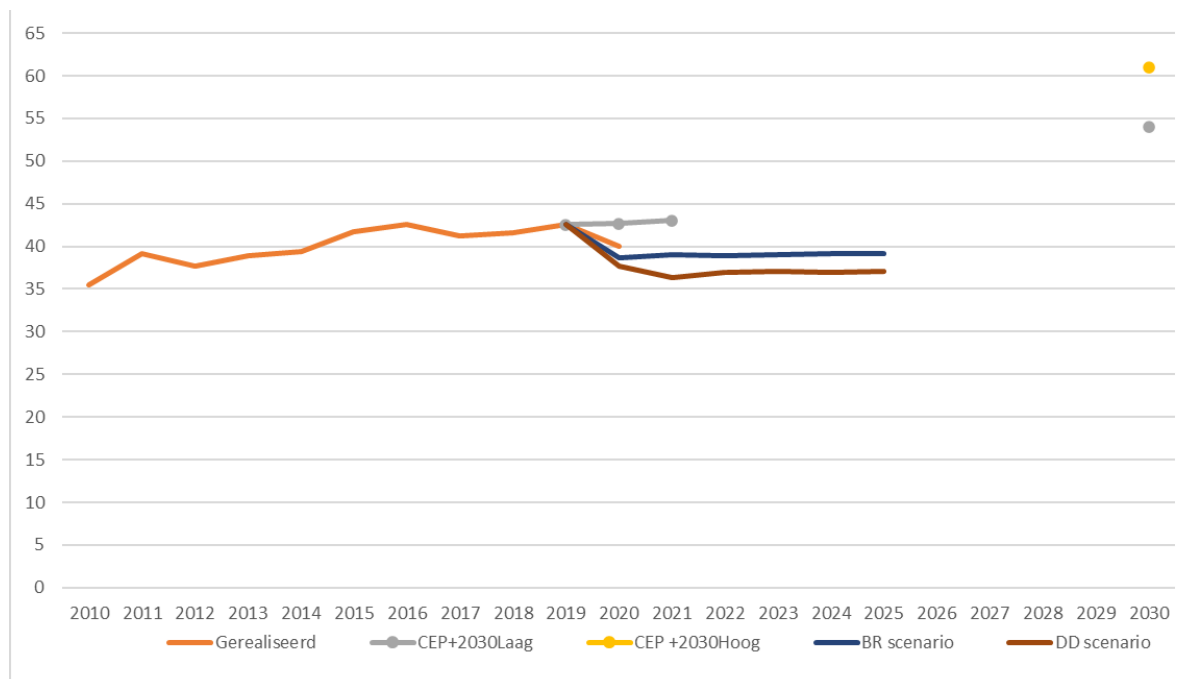
De feitelijke ontwikkeling van de vervoersprestatie van het spoorvervoer was in 2019 en 2020 minder groot dan vooraf als resultaat van de subsidieregeling was verwacht. De vervoersprestatie nam in 2019 toe met 53 miljoen ladingtonkms, terwijl de verwachting uitging van 73,4-75,8 miljoen tonkms (Syconomy en Decisio, 2018). De vervoersprestatie in 2020 was 415 miljoen ladingtonkms minder terwijl van de subsidie een netto-effect van +82,6 tot 86,8 miljoen tonkms werd verwacht. De gerealiseerde vervoersprestatie werd door veel meer beïnvloed dan de subsidieregeling alleen; zie paragraaf 2.4. Het kan zijn dat de subsidieregeling heeft voorkomen dat de afnemende ladinggroottes tot een omgekeerde modal shift hebben geleid, maar dit is lastig aan te tonen op basis van de beschikbare statistieken. De vraag in hoeverre de subsidieregeling heeft bijgedragen aan de vervoersprestatie, is derhalve niet eenduidig te beantwoorden. De feitelijke ontwikkeling is echter iets minder negatief dan tijdens de COVID-19-crisis in 2020 werd verwacht. Dit lichten we toe aan de hand van de middellangetermijnprognoses die Panteia in 2020 heeft opgesteld.

3.2 De middellange- en langetermijnprognoses voor en na COVID-19

Het feitelijke verloop van het spoorgoederenvervoer in termen van vervoerd gewicht is af te zetten tegen de ambities uit het Maatregelenpakket Spoorgoederenvervoer en de prognoses die Panteia vlak voor en tijdens de COVID-19-pandemie in 2020 heeft opgesteld (Panteia, 2020a; 2020b).

Het economisch beeld dat het Centraal Planbureau (CPB) in maart 2020 presenteerde in het Centraal Economisch Plan 2020 (CEP), kan worden gezien als een business-as-usual-scenario. Het gaat uit van een zeer beperkte impact van het coronavirus op de Nederlandse economie. De CEP-prognose laat voor het spoorgoederenvervoer voor 2020 en 2021 een lichte toename zien, van 41,5 miljoen ton in 2019 naar respectievelijk 41,6 en 41,9 miljoen ton in 2020 en 2021 (Panteia, 2020a).

Vervolgens heeft Panteia (2020b) in de zomer van 2020 geraamd wat het te verwachten effect van COVID-19 op het goederenvervoer is voor de jaren 2020 en 2021, en wel in 2 scenario's: de basisraming (BR) en het diepdalscenario (DD). In de basisraming krimpt het bruto binnenlands product in 2020 met 5% en in het diepdalscenario krimpt het met 6,25%, terwijl het bruto binnenlandse product ook in 2021 afneemt. Het diepdalscenario en de basisraming komen voor 2020 uit op ongeveer 37,7 respectievelijk 38,7 miljoen ton. In deze scenario's werd geen rekening gehouden met een eventuele subsidie op de gebruiksvergoeding bij het spoorvervoer.



Figuur 3.1: Gerealiseerd, de groeidoelstelling uit het Maatregelenpakket Spoor en de middellangetermijnverwachtingen vóór en tijdens COVID-19 voor het spoorgoederenvervoer in tonnen, in de periode 2010-2030. Bron: CBS, Panteia, IenW.

Vergelijken we deze ramingen met de werkelijke ontwikkeling van het spoorgoederenvervoer, dan kunnen we concluderen dat het vervoerde volume van 40 miljoen ton in 2020 lager is dan de CEP-prognose, maar hoger dan de basisraming en het diepdalscenario. Ook bij de andere modaliteiten is de terugval minder groot dan in 2020 tijdens COVID-19 werd verwacht. Zowel in de basisraming als in het diepdalscenario was het effect van COVID-19 te pessimistisch ingeschat.

Voor het spoorgoederenvervoer is in het Maatregelenpakket Spoorgoederenvervoer een groeidoelstelling voor 2030 geformuleerd. De omvang van het goederenvervoer per spoor moet

groeien van het niveau van 42 miljoen ton in 2016 naar 54 tot 61 miljoen ton in 2030. Deze groeidoelstelling is gebaseerd op de WLO-scenario's van CPB en PBL (2015). De meest actuele prognose, de integrale mobiliteitsanalyse (ProRail, 2021b), gaat er overigens vanuit dat het spoorgoederenvervoer tot 2030 in het Lage scenario toeneemt tot circa 57 miljoen ton en in het Hoge scenario tot circa 62 miljoen ton. Dit is vergelijkbaar met de groeidoelstelling uit het Maatregelenpakket Spoorgoederenvervoer, namelijk een groei van respectievelijk 38% en 50% ten opzichte van 2019, en komt overeen met een groei van respectievelijk 3% en 3,8% per jaar. Als gevolg van de COVID-19-crisis in 2020 zijn in de komende jaren een vlot herstel en een sterkere groei nodig om deze groeidoelstelling voor 2030 te kunnen halen.

3.3 Conclusies

De prognose van Syconomy en Decisio (2018) dat het spoorgoederenvervoer zou toenemen met 73,4-75,8 miljoen tonkm in 2019 en met 82,6-86,8 miljoen tonkm in 2020, is in 2019 ten dele uitgekomen en in 2020 niet. De feitelijke ontwikkeling van het spoorgoederenvervoer, gemeten in vervoerd gewicht in 2019 en 2020, kwam in 2020 met 40 miljoen ton lager uit dan in het CEP-scenario, waarin nog verondersteld werd dat het effect van COVID-19 beperkt zou zijn, en hoger dan het diepdalscenario en de basisraming die Panteia in de zomer van 2020 heeft opgesteld. In die zin heeft de feitelijke ontwikkeling van het spoorvervoer minder negatief uitgepakt dan in de zomer van 2020 werd verondersteld. Ook voor de andere modaliteiten bleek de feitelijke ontwikkeling minder negatief te zijn. Om de groeidoelstelling van 54 tot 61 miljoen ton in 2030 te kunnen halen, is wel een hogere groei nodig dan oorspronkelijk bij het Maatregelenpakket Spoorgoederenvervoer was aangenomen.

H4 Effect Tijdelijke subsidieregeling op het spoorvervoer in 2019 en 2020

De Tijdelijke subsidieregeling stimulerend goederenvervoer per spoor heeft tot doel het spoorgoederenvervoer te stimuleren en daarmee het goederenvervoer over de weg te beperken teneinde een efficiënt, veilig en duurzaam goederenvervoer tot stand te brengen (IENW/BSK-2019/136512). De regeling is een stimulans om de marktpositie van het spoorgoederenvervoer ten opzichte van andere vervoersmodaliteiten te verbeteren.

Door de subsidieregeling zijn de kosten van het spoorgoederenvervoer tijdelijk verlaagd. De concurrentiepositie ten opzichte van de andere modaliteiten in Nederland met betrekking tot de kosten is daarmee verbeterd. Ten opzichte van het spoorvervoer in de omringende landen is dat echter niet het geval, aangezien deze inmiddels een (hogere) korting geven op de gebruiksvergoeding. Een verbeterde concurrentiepositie had moeten leiden tot meer spoorvervoer en tot minder vervoer over de weg. In deze analyse staat dan ook de vraag centraal of dit in 2019 en 2020 is gelukt.

Uit de analyse blijkt dat de als gevolg van de subsidieregeling verwachte groei van het spoorgoederenvervoer is uitgebleven. Zo nam het spoorgoederenvervoer in 2019 toe met 2,6% in termen van het vervoerde volume en met 0,8% in termen van de vervoersprestatie, terwijl in de jaren 2010-2018 het vervoerde volume en de vervoersprestatie jaarlijks gemiddeld met respectievelijk 2,5% en 2,7% toenamen. Door de COVID-19-pandemie beleefde het spoorvervoer in 2020 de sterkste terugval van de laatste 10 jaar. Voor het spoorgoederenvervoer (binnenlands, internationaal en transit) ging het om een terugval met 6% van zowel het vervoerde volume als de vervoersprestatie. In 2019 deed het spoorgoederenvervoer het in de internationale aan- en afvoer niet beter (+0,1%) dan de totale internationale aan- en afvoer (+0,2% in 2019), maar wel beter dan het wegvervoer (-0,6%). In 2020 werd het spoorvervoer relatief harder geraakt (-6,6%) ten opzichte van de totale internationale aan- en afvoer (-3,3%). Het aandeel van het spoorvervoer in de internationale aan- en afvoer bleef in 2019 gelijk ten opzichte van 2018, namelijk 8,5%, maar nam in 2020 af tot 8,2%.

De terugval van het spoorgoederenvervoer in 2020 beperkte zich overigens niet tot Nederland. Ook het spoorgoederenvervoer in Duitsland liet in 2020 een terugval zien van 6% van het vervoerde volume. De terugval van de vervoersprestatie in Duitsland was wel kleiner, namelijk 4,2% tegenover 5,9% in Nederland.

In 2019 nam de vervoersprestatie van het spoorgoederenvervoer weliswaar toe, maar iets minder dan op basis van de subsidieregeling werd verwacht. Hoewel het goederenvervoer over de weg in 2019 afnam, is het marktaandeel van het spoor in de internationale aan- en afvoer gelijk gebleven. In 2020 heeft vooral de economische impact van COVID-19 een stempel gedrukt op het goederenvervoer, en specifiek op het spoorgoederenvervoer. Hierdoor is het effect van de gebruiksvergoeding niet zichtbaar in de vervoersprestatie en het marktaandeel van het spoorgoederenvervoer.

Het doel van de subsidieregeling om het marktaandeel te vergroten is daarmee in 2020 niet bereikt. Het kan zijn dat de subsidieregeling heeft voorkomen dat de afnemende ladinggroottes tot een omgekeerde modal shift hebben geleid, maar op basis van de beschikbare statistieken is dat lastig aan te tonen. De vraag in hoeverre de subsidieregeling effect heeft gehad op de vervoersprestatie, is derhalve niet eenduidig te beantwoorden.

Om de groeidoelstelling voor 2030 alsnog te kunnen halen, is door de terugval in 2020 in de komende jaren dus een hogere groei van het spoorvervoer nodig dan in het Maatregelenpakket Spoorgoederenvervoer was voorzien.

Literatuur

CPB en PBL (2015). *Toekomstverkenning Welvaart en Leefomgeving. Nederland in 2030 en 2050: twee referentiescenario's*. Den Haag: Centraal Planbureau en Planbureau voor de Leefomgeving

Dat.mobility en DISTRICON (2021). *Achtergrondrapportage Goederenvervoer integraal*. Den Haag: Rijkswaterstaat.

Destatis.de (2021) Statistiek spoorgoederenvervoer. Geraadpleegd op <https://www-genesis.destatis.de/genesis/online?operation=abrufabelleBearbeiten&levelindex=1&levelid=1626789870101&auswahloperation=abrufabelleAuspraegungAuswaehlen&auswahlverzeichnis=ordnungsstruktur&auswahlziel=werteabruf&code=46131-0001&auswahltext=&werteabruf=Werteabruf#abreadcrumb>

European Commission (2018). *State Aid SA.51956 (2018/N) – Germany Aid scheme for the promotion of rail freight transport*. Brussels.

FNV (2018). *Petitie: stimuleer goederenvervoer per spoor*. Geraadpleegd op <https://www.fnv.nl/nieuwsbericht/archief/petitie-stimuleer-goederenvervoer-over-spoor>

Gompel, M. van (2018). *Spoorvervoerders oneens met berekening extra heffing ProRail*. Geraadpleegd op <https://www.spoorpro.nl/goederenvervoer/2018/08/28/onvrede-onder-spoorvervoerders-over-extra-heffing-prorail/?gdpr=accept>

IenW (2019). Regeling van de Staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat, van 18 juli 2019, nr. IENW/BSK-2019/136512, houdende vaststelling van de Tijdelijke subsidieregeling stimulerings goederenvervoer per spoor. *Staatscourant* 37837, 29 juli 2019.

IenW (2020). *Besluit van de Minister van Infrastructuur en Waterstaat, van 22 december 2020, nr. IENW/BSK-2020/240499, houdende vaststelling van een plafondbesluit op grond van de Tijdelijke subsidieregeling stimulerings goederenvervoer per spoor*. Den Haag: Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat.

Intraplan (2021). *Gleitende Mittelfristprognose für den Güter- und Personenverkehr. Mittelfristprognose Winter 2020/2021*. Bonn.

Lo&3Co (2020). *Memo analyse kostenopbouw Spoorgoederenvervoerders*. Leiden: Lo&3Co.

Nieuwsblad Transport (2021). Duits spoor tarief weer fors lager. *Nieuwsblad Transport*, 4 mei 2021.

Panteia (2020a). *Verwachting goederenvervoervolume 2020-2021 met de mogelijke gevolgen van de coronacrisis*. Zoetermeer: Panteia.

Panteia (2020b). *MLT Verkenning goederenvervoer 2025*. Zoetermeer: Panteia.

ProRail (2020). *Ontwikkeling spoorgoederenverkeer in Nederland. 2019 vergeleken met 2018*. Utrecht: ProRail.

ProRail (2021a). *Ontwikkeling spoorgoederenverkeer in Nederland. 2020 vergeleken met 2019*. Utrecht: ProRail.

ProRail (2021b). *Integrale Mobiliteitsanalyse 2021. Deelrapportage Spoor en BTM*. Utrecht: ProRail.

Syconomy en Decisio (2018). *Effecten maatregelen spoorgoederenvervoer. Eindrapport*. Amsterdam.

Visser (2020). *Inzicht in de kosten van het spoorgoederenvervoer*. Den Haag: KiM.

Bijlage A Toelichting gebruiksvergoeding

De Staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat heeft de Tijdelijke subsidieregeling stimulering goederenvervoer per spoor (18 juli 2019, nr. IENW/BSK-2019/136512) op 29 juli 2019 gepubliceerd in de Staatscourant. Deze regeling (IenW, 2019) heeft tot doel het spoorgoederenvervoer te stimuleren en daarmee het goederenvervoer over de weg te beperken teneinde een efficiënt, veilig en duurzaam goederenvervoer tot stand te brengen. In de begroting van het ministerie van Infrastructuur en Milieu is een budget van € 70 miljoen gereserveerd voor een periode van 5 jaar.

Het subsidieplafond voor 2019 bedraagt 14,4 miljoen. De minister stelt voor de jaren 2020 tot en met 2023 jaarlijks het subsidieplafond vast. In 2020 deed zij dat voor 2021 en 2022. De bedragen voor 2019 en 2020 zijn nagenoeg volledig uitgekeerd.

| Jaar | Subsidieplafond (in miljoen euro) | Aandeel uitgekeerd |
|--------|-----------------------------------|--------------------|
| 2019 | 14,4 (IenW, 2019) | 100% |
| 2020 | 14,8 (IenW, 2019) | 100% |
| 2021 | 17,6 (IenW, 2020) | |
| 2022 | 17,8 (IenW, 2020) | |
| 2023 | Nog niet bekend | |
| Totaal | 70,0 | |

Bron: IenW (2018 en 2019) en ProRail

BIJLAGE BIJ ARTIKEL 6, EERSTE LID VAN DE TIJDELIJKE SUBSIDIEREGELING GOEDERENVERVOER PER SPOOR

Subsidiebedrag¹ per gereden kilometer

| 2019 | | | |
|----------------------------------|-----------|-----------------|--------------|
| gewichtsklasse van de trein | A15 tracé | Haven-spoorlijn | Gemengde net |
| tot en met 120 ton | € 1,94 | € 0,49 | € 0 |
| vanaf 121 tot en met 160 ton | € 1,94 | € 0,49 | € 0,13 |
| vanaf 161 tot en met 320 ton | € 1,94 | € 1,94 | € 0,42 |
| vanaf 321 tot en met 600 ton | € 1,94 | € 1,94 | € 0,97 |
| vanaf 601 tot en met 1.000 ton | € 1,63 | € 1,63 | € 1,82 |
| vanaf 1.001 tot en met 1.600 ton | € 1,31 | € 1,31 | € 1,50 |
| vanaf 1.601 tot en met 3.000 ton | € 1,31 | € 1,31 | € 2,13 |
| vanaf 3.001 ton | € 0,87 | € 0,87 | € 1,78 |

| 2020 | |
|----------------------------------|--------|
| gewichtsklasse van de trein | |
| tot en met 120 ton | € 0 |
| vanaf 121 tot en met 160 ton | € 0,07 |
| vanaf 161 tot en met 320 ton | € 0,36 |
| vanaf 321 tot en met 600 ton | € 0,90 |
| vanaf 601 tot en met 1.000 ton | € 1,73 |
| vanaf 1.001 tot en met 1.600 ton | € 1,40 |
| vanaf 1.601 tot en met 3.000 ton | € 2,02 |
| vanaf 3.001 ton | € 1,66 |

Bijlage B Toelichting op het effect van de subsidie op de kosten van het spoorgoederenvervoer

Lo&3Co (2020) heeft in beeld gebracht wat het te verwachten effect van de subsidie is op het tarief van de gebruiksvergoeding. Volgens deze analyse zou de subsidie in 2019 resulteren in een daling van het nettotarief van de gebruiksvergoeding met 42 à 51%. In 2020 is het nettotarief ondanks deze korting gestegen met 6-8% ten opzichte van 2019.

| Ontwikkeling | Gemengde Net | | Betuweroute | | Totaal | |
|-------------------------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|
| | 2019 tov 2018 | 2020 tov 2019 | 2019 tov 2018 | 2020 tov 2019 | 2019 tov 2018 | 2020 tov 2019 |
| Gemiddeld bruto tarief | 3% | -10% | 2% | -4% | 3% | -8% |
| groot | 2% | -10% | 3% | -1% | 3% | -6% |
| middel | 4% | -10% | 2% | -8% | 3% | -9% |
| klein | 1% | -10% | 0% | -8% | 1% | -9% |
| Gemiddeld netto tarief | -51% | 8% | -44% | 7% | -48% | 8% |
| groot | -51% | 8% | -42% | 7% | -47% | 8% |
| middel | -50% | 8% | -46% | 6% | -49% | 8% |
| klein | -50% | 8% | -48% | 7% | -49% | 8% |

Bron: Lo&3Co (2020)

Een korting van gemiddeld 50% op de gebruiksvergoeding betekent niet dat de kosten van het spoorgoederenvervoer met hetzelfde percentage zullen afnemen. De kosten van het spoorgoederenvervoer bestaan voor 20-30% uit de gebruiksvergoeding. Een verlaging in 2019 van de gebruiksvergoeding met 50% betekent een verlaging van de kosten met 10-15%. In 2020 nemen de kosten bij een toename van de gebruiksvergoeding van 8% toe met 0,9-1,4%.

De belangrijkste kostenposten voor het spoorvervoer zijn
(als % van kostprijs per roundtrip van een trein naar de vergeleken havens):

1. Gebruiksvergoedingen (20% - 30%)
2. Kosten Locomotief (16% - 22%)
3. Energiekosten (14% - 26%)
4. Wagonkosten (11% - 18%)
5. Overhead en onvoorzien (12% - 13%)
6. Machinistkosten (6% - 9%)

Bron: Lo&3Co (2020)

De verlaging van de kosten betekent voor de spoorgoederenvervoerder dat zijn marktpositie verbetert. De gemiddelde jaarkosten van het containervervoer per spoor liggen zonder subsidie namelijk net (1,7 versus 1,6 eurocent/tonkm) boven die van een groot binnenvaartschip (Visser, 2020). Met een verlaging van de kosten van 10% zijn de kosten voor het spoorvervoer per tonkm bij een gemiddelde belading dus ten minste gelijk aan die voor de binnenvaart. Spoorvervoer en binnenvaart zijn qua transporten bij voldoende volume al goedkoper dan wegvervoer. In de praktijk zijn de extra kosten voor overslag, voor- en natransport en onvoldoende volume nadelig voor zowel het spoorvervoer als de binnenvaart.

Bijlage C Verwachte effect van het Maatregelenpakket Spoorgoederenvervoer, inclusief subsidie gebruiksvergoeding

In de voorbereiding van het Maatregelenpakket Spoorgoederenvervoer zijn de effecten op de vervoersprestatie berekend, inclusief de subsidie op de gebruiksvergoeding. Syconomy en Decisio (2018) hebben deze doorrekening gemaakt. De volgende tabel geeft het verwachte effect van de subsidieregeling op de vervoersprestatie in de jaren 2019 tot en met 2023 bij de WLO-scenario's Laag en Hoog.

| Verwachtingen | 2019 | 2020 | 2021 | 2022 | 2023 |
|--|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
| Effect op vervoersprestatie (Laag-Hoog) in mln tonkm | 73,4-75,8 | 82,6-86,8 | 92,2-98,4 | 102,2-110,7 | 112,5-123,7 |
| Geschatte toename volume* in 1.000 ton | 442-457 | 498-523 | 556-593 | 616-667 | 678-745 |

*berekend o.b.v. gemiddelde afstand van 166 km

Bron: Syconomy en Decisio (2018)